



HAL
open science

” Les collectivités locales et l’électricité. Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l’électricité en france ”.

Guillaume Bouvier

► **To cite this version:**

Guillaume Bouvier. ” Les collectivités locales et l’électricité. Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l’électricité en france ”. Géographie. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2005. Français. NNT: . tel-00011905

HAL Id: tel-00011905

<https://theses.hal.science/tel-00011905>

Submitted on 9 Mar 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS 8 – VINCENNES-SAINT-DENIS

INSTITUT FRANÇAIS DE GEOPOLITIQUE

LES COLLECTIVITES LOCALES ET L'ÉLECTRICITÉ

Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l'électricité en France

Thèse pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS 8
Géographie – (mention Géopolitique)
présentée et soutenue publiquement par
Guillaume BOUVIER
le 17 juin 2005

Directrice de thèse : Madame Béatrice Giblin,
Professeur à l'Université Paris 8

Devant un jury composé de :

- Monsieur Laurent CARROUÉ, professeur à l'Université Paris VIII, Président du jury.
- Madame Béatrice GIBLIN, professeur à l'Université Paris VIII, directrice de thèse.
- Monsieur Jacques BONNET, professeur à l'Université Lyon III, rapporteur.
- Madame Sylvie DAVIET, maître de conférence HDR, à l'Université de Provence, Aix-Marseille, rapporteur.
- Monsieur Jean-Pierre CHATEAU, contrôleur général du groupe EDF.

Thèse réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE entre l'Institut français de Géopolitique de l'Université Paris 8 et la Direction des Affaires Publiques d'EDF

REMERCIEMENTS

Je ne saurais me dérober à l'exercice périlleux des remerciements. Il ne faut, en effet, oublier personne et saluer tous ceux - nombreux - qui m'ont aidé au cours de cette longue marche.

Mes remerciements vont d'abord à Madame Béatrice Giblin qui n'a jamais rompu le fil de nos contacts, établis dès 1998 lors des entretiens de sélection au DEA de Géopolitique de l'Université Paris VIII. Avec Yves Lacoste, ils ont été de véritables maîtres et ont su créer à l'Institut français de géopolitique une petite communauté animée par un réel esprit universitaire : exigence intellectuelle et ouverture pluridisciplinaire. Les enjeux territoriaux, politiques et sociaux sont toujours au cœur des analyses et la recherche s'exerce toujours sur du vivant, du vécu et des enjeux contemporains, loin des discours académiques et du « politiquement correct ». Madame Giblin a toujours suivi avec bienveillance mes cheminements professionnels et universitaires jusqu'à l'obtention de ce contrat de recherche. Je lui dois la persévérance et, enfin, l'aboutissement de cette formation.

Je veux remercier ensuite Cédric Lewandowski, alors chef de cabinet du Président d'EDF François Roussely, qui a su percevoir dans ce modeste projet de la valeur ajoutée pour l'entreprise. Son feu vert m'a ouvert les portes d'une entreprise en pleine mutation.

Grâce à Jean-Pierre Château, alors directeur des Affaires Publiques du groupe EDF, j'ai bénéficié de conditions exceptionnelles pour la réalisation de cette thèse, au cœur d'une direction opérationnelle de la Présidence du groupe EDF et d'un appui constant et amical pour conduire à ce projet à son terme et lui donner un débouché professionnel. Qu'il en soit très chaleureusement remercié.

Mais c'est à Marie-Odile Dechezleprêtre, chargée de mission à l'état-major de la Direction des Affaires Publiques, que je veux adresser mes remerciements les plus personnels. Elle a su écouter et comprendre ma démarche avant de me transmettre ses connaissances et son expérience du sujet. Trois ans de compagnonnage et de réunions

façonnent une belle relation humaine et professionnelle basée sur le respect et la réelle reconnaissance de ce que je lui dois.

Je veux aussi remercier toutes les personnes rencontrées au cours des nombreux entretiens de recherche à l'extérieur de l'entreprise et au sein d'EDF, et en particulier mes collègues de la direction des affaires publiques. Je souhaite que le résultat de ces travaux soit, pour ceux qui en prendront connaissance, à la hauteur du temps et de la confiance qu'ils m'ont accordés en acceptant de répondre à des questions parfois sensibles ou gênantes. La géopolitique est une analyse des pouvoirs et rien n'est simple lorsqu'il s'agit de pouvoirs.

Enfin, mes remerciements les plus intimes vont à ma famille qui a formé une véritable petite entreprise d'encouragement et de stimulation tout au long de ces trois années et, en particulier à Cécile, mon épouse, et à mon père pour la relecture et les corrections dans les dernières semaines.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	9
PREMIERE PARTIE : ENJEUX GEOPOLITIQUES AUTOUR DU SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE	27
CHAPITRE I. LA DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ELECTRICITE EST UN ENJEU DE POUVOIR LOCAL	33
A. GENESE DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE : COMPETENCES PARTAGEES ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES, L'ETAT ET EDF	37
B. L'EQUILIBRE DISCRET DU SYSTEME DE L'ELECTRIFICATION RURALE ET DES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE LES COLLECTIVITES CONCEDANTES ET EDF : UN OUTIL DE POUVOIR POUR QUELQUES ELUS.	56
C. LES ENTREPRISES LOCALES DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE : EXCEPTIONS HISTORIQUES OU LABORATOIRES ?	92
CHAPITRE II. LE SYSTEME ELECTRIQUE FRANÇAIS FACE A L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA FOURNITURE	109
A. LA LIBERALISATION DU MARCHE DE L'ENERGIE	109
B. LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES SYNDICATS FACE AU MARCHE	126
C. NOUVEAUX JEUX D'ACTEURS ET DE CONCURRENCE	145
CHAPITRE III. LES IMPACTS DE LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA DECENTRALISATION SUR LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ	175
A. COMMUNES, DEPARTEMENTS, REGIONS : LES ECHELLES TERRITORIALES ET INSTITUTIONNELLES DE LA DISTRIBUTION	176
B. DE L'INTERCOMMUNALITE FONCTIONNELLE AU POUVOIR D'AGGLOMERATION : VERS LA PRISE DE COMPETENCE « ENERGIE » PAR LES COMMUNAUTES URBAINES OU D'AGGLOMERATION ?	192
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : DE NOUVELLES ATTENTES POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ?	203

SECONDE PARTIE : ELECTRICITE ET DECENTRALISATION, VERS DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES ? 207

CHAPITRE I. DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES MILITANTES... A LA GENERALISATION DES DEMARCHES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE 212

A. LES PIONNIERES : LES COLLECTIVITES MILITANTES 212

B. VERS LA GENERALISATION DES DEMARCHES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE 226

CHAPITRE II. ACTEURS ET REPRESENTATIONS DANS LA NEBULEUSE ENERGETIQUE LOCALE 237

A. LES ACTEURS DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES 238

B. POIDS, USAGES ET RETOURNEMENTS DES REPRESENTATIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE 263

C. UN SERVICE PUBLIC LOCAL... ET NATIONAL ? 306

CHAPITRE III. ÉTUDES DE SITUATIONS LOCALES 341

A. LYON ET LE DEPARTEMENT DU RHONE : DES TERRITOIRES EN RECOMPOSITION, LE RURAL ET L'URBAIN 343

B. GRENOBLE ET L'ISERE : L'ENERGIE AU CŒUR DU TERRITOIRE 369

C. EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET ECONOMIQUES DES REGIES DES DEUX-SEVRES ET DE LA VIENNE 415

CONCLUSION GENERALE : ENERGIE ET TERRITOIRES : VERS UNE APPROCHE GLOBALE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES ? 437

ANNEXES 453

BIBLIOGRAPHIE 501

SITES INTERNET 517

GLOSSAIRE, ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES. 518

ENTRETIENS, COLLOQUES ET REUNIONS PUBLIQUES. 523

TABLE DES CARTES 527

TABLE DES MATIERES 529

INTRODUCTION GENERALE

Le secteur de l'énergie électrique en Europe se réforme en profondeur depuis le milieu des années 1990. Sous l'effet des directives communautaires, les marchés nationaux de l'électricité et du gaz se sont progressivement libéralisés. Dans le même temps les opérateurs historiques ont procédé à de profondes transformations pour s'adapter à ces marchés et aux nouvelles règles de la concurrence européenne. En France, l'entreprise publique EDF¹, par sa taille et son poids symbolique dans l'histoire nationale de ces cinquante dernières années, a souvent fait l'effet d'un arbre géant cachant la forêt des nombreux autres acteurs du service public de l'électricité. En effet, des élus locaux aux ministères, des instances de régulation aux différentes associations professionnelles ou de la société civile, EDF - qu'on a souvent présentée dans le passé comme un « ministère de l'électricité » - doit compter avec une multitude d'acteurs, parfois en réseaux, qui façonnent le paysage institutionnel et politique de la « nébuleuse électrique ».

Les collectivités locales sont des actrices de premier rang en raison de leurs compétences historiques dans le domaine de la distribution publique d'électricité. Elles sont, avec l'Etat, les autorités organisatrices du service public de l'électricité. Ce sont elles qui concèdent le *service public de distribution de l'électricité* à l'entreprise EDF ou, pour moins de 5% de l'électricité distribuée en France, à des entreprises locales de distribution (ELD). Par ailleurs, les collectivités locales sont de très importantes consommatrices d'énergie pour leurs bâtiments publics et leurs services, libres depuis le 1^{er} juillet 2004 de choisir leur fournisseur. Certaines peuvent produire une partie de l'énergie consommée et elles sont de plus en plus nombreuses à s'engager dans des *politiques énergétiques locales de nature et de degré divers*. Les collectivités locales sont aussi des territoires d'expérimentation et de façonnement des représentations portées par leurs élus et les citoyens. Le monde local, en lui-même et par ses connexions avec les décideurs « nationaux », est un enjeu stratégique fondamental pour une entreprise comme EDF avec laquelle se poursuit une longue histoire de partenariats et de responsabilités communes.

¹ L'entreprise Electricité de France recourt presque systématiquement à son acronyme EDF pour se présenter.

L'analyse du positionnement des collectivités locales face au service public de l'électricité dans ce paysage en mutation constitue le cœur de notre travail. Elle relève de plusieurs approches disciplinaires car ses dimensions sont - en dehors des aspects techniques - à la fois économiques, juridiques, sociales et politiques.

Nous faisons l'hypothèse que les rapports entre les collectivités locales et le service public de la distribution d'électricité sont *géopolitiques* tant ils sont l'enjeu de pouvoirs et de représentations entre acteurs sur des territoires. C'est dans cette démarche d'analyse géopolitique que nous souhaitons nous engager.

Le positionnement des collectivités locales face à l'électricité, un sujet géopolitique ?

L'énergie est un sujet essentiel en géopolitique. De la maîtrise des ressources à son commerce mondial, le contrôle de l'énergie est au cœur d'une grande partie des tensions géopolitiques internationales. L'intervention puis l'occupation militaire américano-britannique de l'Irak ont illustré l'acuité de cet enjeu géostratégique indispensable au maintien d'un développement économique des *sociétés de consommation énergétique*. Mais ce modèle de développement « énergétivore » semble atteindre ses limites : une prise de conscience mondiale s'est opérée dans la classe politique et la société civile, notamment depuis les sommets internationaux de Stockholm¹ (1972) mais surtout de Rio (1992), de Kyoto (1997) et de Johannesburg (2002). L'énergie, au même titre que l'eau, est placée au centre des problématiques du développement durable de la planète et de l'humanité. Les cris d'alarme récurrents relatifs aux risques de pénurie de pétrole liés à l'épuisement des ressources et aux tensions géopolitiques au Moyen-Orient participent à cette nouvelle prise de conscience mondiale.

Le pétrole et le gaz sont des énergies régulièrement étudiées par les géopolitologues en raison du commerce international lié à l'éloignement des sites de production et de consommation et à l'instabilité politique des pays producteurs.

¹ Première conférence des Nations-Unies sur l'environnement.

L'électricité n'est pas porteuse des mêmes enjeux car il ne s'agit pas d'une énergie primaire qu'on transforme. Elle est elle-même le fruit d'autres énergies ; son usage nécessite un réseau, inscrit physiquement sur le territoire. Ce réseau ne se situe pas à la même échelle que celui du commerce mondial ou continental des énergies fossiles. Si le besoin de la mise en œuvre d'un réseau européen doté d'interconnexions transfrontalières se fait sentir, l'architecture de la plupart des réseaux électriques en Europe reste largement nationale. Initialement, et jusque dans la première moitié du XX^{ème} siècle, ces réseaux se constituaient à la maille locale autour des centrales de production.

Aussi l'électricité est-elle moins naturellement un sujet d'étude pour la géopolitique classique. Dans une optique de géopolitique interne, les *rivalités* liées à l'électricité sont pourtant récurrentes. Lorsqu'on associe dans une même phrase « électricité » et « géopolitique locale », le réflexe conduit la pensée, selon les périodes étudiées, vers la construction des grands barrages hydrauliques qui ont nécessité la submersion de vallées et de villages alpins, les centrales nucléaires et l'inquiétude des riverains et des populations, l'opposition aux sites de stockage des déchets nucléaires ou plus récemment l'implantation de fermes éoliennes. Les sujets de géopolitique interne et locale de l'énergie ne manquent pas. De l'acceptabilité locale du nucléaire à celle des lignes à très haute tension ou des éoliennes, les débats locaux reproduisent des schémas de contestation maintenant bien identifiés par les observateurs, du *nimby* ou *nimey*¹. L'apport de la géopolitique dans ce type d'études réside dans l'analyse des acteurs locaux et de leurs implications à différentes échelles.

La question centrale du nucléaire est en soi une question de nature géopolitique tant son acceptabilité à différentes échelles fait systématiquement l'objet de conflits et de représentations fortes². Le réseau de lignes à haute tension qui traverse sur près de

¹ Les concepts fleurissent : le NIMBY (*Not In My Backyard*) a d'abord été détrôné par le BANANA (*Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*) et maintenant par le NIMEY, une attitude propre aux élus (*Never In My Election Year*).

² Le numéro 100 de la revue de géographie et de géopolitique *Hérodote, Ecologie et géopolitique* (1^{er} trimestre 2001) a consacré plusieurs articles à ces questions et notamment deux entretiens, l'un avec François Roussely, alors président d'EDF, et l'autre avec Michèle Rivasi, députée de la Drôme jusqu'en 2002 et fondatrice de la CRII-RAD (Commission de recherche indépendante d'information sur la Radiocativité). La confession de l'ancien député écologiste genevois, Chaïm Nissim, à propos de l'attaque du chantier de Creys-Malville en janvier 1982 avec un lance-roquette russe fourni par le

100.000 km les paysages français donne aussi matière à de belles études locales. Son renforcement ou son extension se heurte de plus en plus fréquemment à l'opposition de riverains et d'associations de défense de l'environnement. Une grande partie des chantiers importants du RTE (Réseau de Transport d'Electricité) est dorénavant soumise à la procédure d'une commission particulière du débat public qui permet à chacun de faire valoir son opposition et, le cas échéant, son soutien au projet. Que ces oppositions soient portées par les mouvements locaux de défense du cadre de vie ou par une opposition politique de groupes écologistes qui contestent l'architecture nationale du réseau et en particulier le mode de production nucléaire en défendant un modèle de production décentralisée basé sur des énergies renouvelables, ces conflits sont de nature géopolitique. Chacun de ces conflits d'aménagement autour des lignes à haute tension illustre les contradictions, elles aussi, de nature géopolitique entre la défense de l'intérêt général et celle du cadre de vie privé.

L'énergie n'est donc plus seulement un sujet d'experts et d'ingénieurs à qui la Nation avait délégué la mission d'accompagner la croissance économique ; l'énergie est une question publique, débattue, qui fait l'objet de controverses et de débats. De la place du nucléaire à celle des énergies renouvelables dans la production d'énergie, de l'organisation du service public de l'électricité au statut de l'entreprise EDF, les différentes options sont politiques et s'alimentent de *représentations* très fortes de la part d'acteurs identifiés. La distribution publique d'électricité est un segment moins médiatique de la filière électrique. Nous voudrions cependant démontrer que sa dimension et ses enjeux géopolitiques sont bien réels.

La distribution publique d'électricité en France est un *service public local*. Elle se situe ainsi dans un champ politique, avec des *acteurs* - élus, institutionnels et privés -, des *représentations* positives ou négatives de mots-concepts comme *péréquation tarifaire*, *service public*, *entreprise publique* ou *régies* et des *territoires*. L'organisation du service public de la distribution d'électricité relève depuis près d'un siècle d'une compétence communale. Elle a donné naissance dès le début du siècle à une intercommunalité de service : les syndicats d'électrification.

groupe terroriste belge des Cellules Communistes Combattantes (CCC), illustre le degré de tension atteint lors des luttes anti-nucléaire de l'époque. *Le Temps*, 8/05/03.

Ces syndicats sont des maillons de l'architecture territoriale et participent de la constitution de ce que Béatrice Giblin, professeur de géopolitique de l'Université Paris VIII, appelle des « réseaux discrets », sur lesquels quelques élus locaux savent s'appuyer pour organiser une sphère de pouvoir sur leur territoire. Par un système complexe de délégations de service public et de concessions, la distribution d'électricité est un enjeu de pouvoir local pour les élus qui se sont investis dans ce domaine circonscrit de la vie politique locale.

Dans ce paysage mouvant, les acteurs locaux et nationaux du service public de l'électricité se positionnent, s'adaptent tant bien que mal, recherchent de nouvelles légitimités, portent des valeurs et les défendent. Ainsi, certains mettent l'accent sur le service public, le développement durable, la promotion des énergies renouvelables, d'autres sur le pouvoir des collectivités locales et des élus face à des entreprises en concurrence.

Les pré-requis d'une question de nature géopolitique nous semblent donc réunis. Dans la conception française de la géopolitique initiée par Yves Lacoste, les questions de géopolitique, élargies à la géopolitique interne¹, sont celles qui mettent en situation des rivalités ou des enjeux de pouvoirs sur des territoires. Ces enjeux de pouvoirs sont portés par des acteurs qui véhiculent des représentations contradictoires, parfois irrationnelles, et qui font de plus en plus régulièrement irruption dans *le débat public*.

Frontières disciplinaires, méthodologie et contexte

Le bouleversement du paysage économique, juridique et social de l'électricité en Europe et en France n'a pas échappé aux universitaires de toutes les disciplines qui analysent, commentent, critiquent ou parfois encouragent ces évolutions. De l'économie à l'histoire industrielle, des sciences juridiques à la sociologie, l'économie des marchés de l'énergie, le droit de la concurrence et des réseaux, la transformation de l'identité sociale de l'entreprise EDF font l'objet de nombreux travaux et de

¹ Préambule du *Dictionnaire de géopolitique* sous la direction d'Yves LACOSTE, Paris, Flammarion, 1995 (1^{ère} édition en 1993), 1699 p.

publications de centres de recherche aussi divers que l'Institut d'Economie et de Politique de l'Energie - IEPE - de Grenoble dirigé par Dominique Finon, le Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières Premières –CGEMP- de l'Université Paris-Dauphine de Jean-Marie Chevalier, le groupe Réseaux Jean Monnet de l'Université Paris Sud-Sceaux -GRJM - dirigé par Jean-Michel Glachant).

Les cahiers juridiques de l'électricité et du gaz font régulièrement le point sur des questions de doctrine et de jurisprudence dans un contexte législatif très mouvant. Si la "grande loi" de transposition de la première directive européenne de février 2000, dite *loi de modernisation et de renforcement du service public de l'électricité*, constitue la base du droit de l'électricité, d'autres lois et décrets sont venus impacter le droit de l'énergie et ne manqueront pas de le faire à nouveau avec la future transposition de la seconde directive européenne sur la libéralisation du marché de l'électricité.

Le « modèle EDF », son identité sociale et politique ont été auscultés par plusieurs générations de sociologues du Centre de Sociologie des Organisations de l'IEP de Paris. Les historiens, avec plus de recul, tentent de rassembler les mémoires industrielles des compagnies d'électricité. A la suite de l'œuvre colossale de l'Association pour l'Histoire de l'Electricité en France – AHEF-, qui a achevé en 1996 la publication des trois tomes *de l'histoire générale de l'électricité en France*, quelques historiens se sont engagés dans une histoire comparée des systèmes électriques autour de la nouvelle revue *Annales historiques de l'électricité*¹. Chacune de ces disciplines apporte sa propre contribution à l'analyse de cet univers complexe.

Une recherche universitaire n'est jamais qu'un maillon supplémentaire dans une chaîne constituée des travaux précédents et à venir. Notre démarche n'échappe pas à ce remarquable principe du passage de relais. François-Mathieu Poupeau, auteur d'une thèse de sociologie soutenue en 1999, a été le premier à défricher cette nébuleuse discrète des collectivités locales dans le monde de l'énergie². Il a mis en évidence le

¹ Les *Annales historiques de l'électricité* (anciennement Bulletin d'histoire de l'électricité) sont éditées avec le soutien de la fondation EDF aux éditions Victoires. L'historien François Caron, de l'Université Paris-Sorbonne, est le président du Comité d'Histoire de la Fondation EDF.

² POUPEAU, François-Mathieu, *EDF ou la permanence d'un "compromis républicain" : le système de distribution électrique français entre Etat et collectivités locales, de la nationalisation à la*

nouveau rôle des collectivités au cours des années 1990, notamment à l'occasion de la révision des cahiers des charges de concession de distribution publique qu'on reconnaît comme une renaissance du pouvoir concédant. En posant le cadre historique des rapports entre les collectivités locales et l'activité de distribution d'électricité en France, il a notamment montré comment ce système de relations s'était constitué au cours des cinquante dernières années autour d'un modèle centralisé et *départementalisé*. La richesse de sa thèse tient autant à la pertinence de l'analyse sociologique issue de l'école de la Sociologie des Organisations qu'au travail d'écriture de l'histoire de l'activité de distribution au cours des vingt dernières années (1980-1999). Nous voudrions placer notre propre recherche dans la poursuite de ces travaux mais avec les outils d'une démarche d'analyse géopolitique¹ et dans une échelle de temps plus contemporaine pour analyser *in vivo* les mutations engendrées par l'ouverture des marchés.

Notre approche méthodologique, aux frontières de ces différentes sciences humaines et juridiques, fait appel aux outils de la géopolitique. Celle-ci revendique sa filiation avec la géographie par le réflexe territorial dans l'analyse des rapports de forces locaux. Telle que définie par Yves Lacoste, "*la géographie est le savoir penser l'espace dans sa complexité pour y agir efficacement*".²

Notre approche géopolitique se distingue de la monographie historique en ce qu'elle analyse une situation présente tout en faisant appel au besoin à l'Histoire, au Droit et à l'Economie pour comprendre la genèse de ces situations. Il s'agit de localiser les acteurs dans l'espace sur des cartes géographiques et des sociogrammes et de les situer les uns par rapport aux autres, d'analyser les faits et situations à plusieurs échelles - du local au mondial -, d'observer depuis chacune des rives, de comprendre les représentations de chacun des acteurs, d'appréhender un phénomène à partir

mondialisation / Thèse pour le doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris – mention sociologie sous la direction de Erhard FRIEDBERG, mai 1999. 2 vol.

¹ Au cours de ce travail de recherche, nous avons appris à apprécier la complémentarité de deux approches : celle de la sociologie, et en particulier celle des organisations, et celle de la géopolitique. Les questions de pouvoirs étant souvent des questions de territoires et les questions d'organisation étant souvent des questions de pouvoir, il nous apparaît, sans mauvais syllogisme, que les questions d'organisations relèvent souvent de questions de territoires. Sociologie des organisations et Géopolitique nous paraissent donc devoir être amenées à confronter davantage leurs analyses respectives dans un esprit de complémentarité.

² LACOSTE Yves, *Paysages politiques*. Le livre de Poche, biblio essais, 1990.

d'études de terrain et enfin de ne généraliser que ce qui peut l'être et de reconnaître les spécificités géographiques liées à l'histoire ou à la présence de personnalités motrices sur un territoire, l'énergie ne relevant pas des mêmes histoires et ne revêtant pas les mêmes enjeux à Grenoble ou à Lyon, à Dunkerque ou en Vendée.

Aucun travail de recherche ne saurait s'abstraire du contexte et de ses conditions d'élaboration. Il nous faut préciser que cette thèse a été menée dans le cadre d'un financement CIFRE au sein de la Direction des Affaires Publiques d'EDF. Ce mode de financement suppose de répondre à une double attente, celle de l'entreprise, plongée dans le quotidien d'une activité en pleine mutation, et de celle de l'Université et de ses exigences scientifiques et académiques. Une grande partie de la matière première de la thèse est constituée d'un travail de veille qui nous a été confié afin que l'entreprise perçoive au mieux les attentes des collectivités locales et leurs positionnements politiques. Notre rôle, en tant qu'*ingénieur de recherche*¹ au sein de l'entreprise, a été celui d'un veilleur-analyste à la recherche d'informations ou de signes d'évolution des acteurs. Il n'a jamais été pro-actif ou influent auprès des acteurs externes, par respect d'une démarche éthique et déontologique vis-à-vis des personnes interrogées.

Les enquêtes de terrain et les entretiens avec les différents acteurs de la nébuleuse électrique bénéficient tirent parti du double statut du chercheur, à la fois extérieur et intérieur à l'entreprise, selon les interlocuteurs. La plupart des enquêtes conduites auprès des élus, des collectivités et des associations sont facilitées par la neutralité du statut « universitaire » de l'enquêteur. Les entretiens avec les différents responsables des relations avec les collectivités locales au sein d'EDF ont été rendus possibles par l'intégration du chercheur dans l'entreprise. Réaliser une thèse dans un univers professionnel directement en relation avec le sujet traité est une chance inestimable pour la qualité des sources et pour l'intérêt de longue haleine que le chercheur peut porter à son sujet. Cela exige en revanche une déontologie particulière afin de ne pas interférer dans la marche normale des relations entre l'entreprise et ses interlocuteurs institutionnels et, réciproquement, de ne pas trahir la confiance que les personnes extérieures rencontrées ont accordé au chercheur sous couvert de neutralité.

¹ Appellation générique des doctorants CIFRE en entreprise.

L'étude d'un contexte aussi dynamique, même limité dans le temps, n'est pas sans poser quelques difficultés d'endurance au doctorant. Ce qui était écrit en 2002 n'est plus tout à fait vrai en 2003 et apparaît daté en 2005¹. Nous avons débuté ce contrat de recherche le 15 mars 2002. Le 18 mars, le Président de la République, Jacques Chirac, et son Premier ministre, Lionel Jospin, acceptaient le principe de l'ouverture du marché de l'électricité pour toutes les entreprises lors du conseil européen de Barcelone. Depuis, le paysage n'a cessé d'évoluer quasi quotidiennement entre les directives communautaires, les initiatives des syndicats d'électricité, les mouvements sociaux au sein de l'entreprise et la discussion au Parlement de trois lois concernant directement notre domaine d'étude.

Les trois études particulières de terrain que nous avons réalisées sont intégrées en tant que telles dans le corps de la thèse. Celles-ci font partie intégrante de la démarche géopolitique. Notre échelle d'analyse est la France² mais les acteurs locaux sont toujours portés par des représentations locales. Chaque lieu est un lieu de mémoire et n'invente son futur qu'en rapport à son histoire. Le rôle des acteurs locaux est souvent déterminant. C'est notamment le cas de Grenoble, berceau de l'énergie et laboratoire du socialisme municipal.

Le suivi des travaux a été assuré par un comité scientifique mixte composé de Madame Béatrice Giblin, professeur à l'Université Paris 8, directrice de thèse, de Madame Marie-Odile Dechezleprêtre, chargée de mission à l'Etat Major de la Direction des Affaires Publiques (DAP) d'EDF et de Monsieur Jean-Pierre Chateau, directeur de la DAP puis membre du contrôle général d'EDF.

Cheminement

L'électricité est souvent représentée par un circuit amont-aval qui débute par la *Production*, dont on voit à quel point les problématiques peuvent être de nature géopolitique, en particulier en terme d'acceptabilité des ouvrages. Puis vient le

¹ Ce contexte en pleine évolution fait l'objet, ci-dessous, d'un prologue intitulé « chronique d'un contexte mouvant ».

² D'autres travaux pourraient utilement comparer la situation des pays européens.

Transport car l'électricité ne se stocke pas et doit être acheminée en permanence des sites de production aux lieux de consommation. Enfin, l'électricité est distribuée aux différents clients : on parle de *Distribution*. Ce schéma linéaire emprunte sa terminologie et une partie de son essence aux grandes unités de l'entreprise EDF. La "branche Energie" s'occupe de la Production d'électricité ; le Réseau de Transport d'Electricité haute tension (RTE), qui s'est mis en conformité avec les exigences de la concurrence européenne et jouit d'une véritable indépendance comptable vis-à-vis d'EDF, achemine l'électricité jusqu'au réseau de distribution. La *Distribution*, ainsi appelée dans le vocabulaire professionnel d'EDF, représente plus de la moitié des effectifs de l'entreprise publique répartis partout sur le territoire dans 102 centres approximativement départementaux où elle assure la mission de service public d'acheminement de l'électricité aux clients finaux. Ces entités sont des directions très distinctes les unes des autres au sein de l'entreprise.

Ce schéma en trois tiers est aujourd'hui complété par la *Fourniture* qu'il faut bien distinguer de la distribution. La fourniture est l'activité en concurrence : c'est le produit en tant que tel. La distribution est l'acheminement de cette fourniture sur les réseaux locaux de basse et moyenne tension¹. Le transport et la distribution d'électricité sont des monopoles « naturels » confiés aux équipes du RTE et de la Distribution. La concurrence ne porte que sur la production et la fourniture, qui sont les activités commerciales directes du « produit électricité » en lien avec les clients.

La plupart des travaux universitaires évoqués ci-dessus portent sur le système de production et de fourniture d'électricité, qui sont aussi les deux domaines les plus médiatisés et lisibles de l'entreprise. Afin de bien cerner l'ensemble de ce système au regard du positionnement des collectivités locales, nous prenons le parti d'appréhender cet univers par l'aval, la Distribution, et du point de vue des collectivités locales.

La distribution publique de l'électricité repose sur une organisation territoriale assez complexe et sur un système de relations contractuelles et institutionnelles entre les collectivités locales et EDF. Nous considérons que ce domaine relativement

¹ Hors entreprises locales de distribution, le réseau électrique basse et moyenne tension est de 1.228.612 km.

technique et discret du secteur de l'énergie est un enjeu de pouvoir local. Par ailleurs, ce système complexe est dynamique. Il est « contraint » par deux facteurs : il doit d'une part s'adapter à la libéralisation du marché de la fourniture d'électricité en Europe et il est pris, d'autre part, dans la vague de la décentralisation et de la revendication sans cesse plus forte des pouvoirs des collectivités locales.

L'objet de la première partie consistera à mettre en lumière ce système de pouvoir local qui s'est constitué autour de la distribution d'électricité et de mesurer à la fois les impacts de l'ouverture des marchés mais également celui de la montée en puissance du pouvoir local lié à la décentralisation.

Nous consacrerons la seconde partie de cette thèse au développement des politiques énergétiques locales et aux représentations des acteurs influents dans ce domaine.

Les politiques énergétiques locales sont une des conséquences de « l'émancipation » des collectivités locales vis-à-vis d'EDF et de leur montée en puissance dans le cadre de la décentralisation. Elles s'accompagnent de la multiplication des acteurs, parties prenantes de ces enjeux mais aussi des projets, études et réalisations les concernant. Dans cette nébuleuse d'intervenants, on distingue d'une part les acteurs institutionnels territoriaux - tous les échelons des collectivités territoriales étant susceptible d'être concernés, de la commune à la région -, d'autre part les acteurs institutionnels nationaux – des pouvoirs publics de l'Etat, ministères, aux établissements publics comme l'ADEME -, et enfin les acteurs associatifs, les entreprises et les structures militantes qui gravitent autour de ces domaines. Par ailleurs, les démembrements de l'opérateur historique EDF - malgré son souhait de rester un groupe verticalement intégré¹ - ont accru à leur tour le nombre des interlocuteurs qui côtoient la nouvelle instance de régulation, la CRE - Commission de

¹ L'ouverture du marché aux industriels a nécessité l'autonomisation du gestionnaire de Réseau de Transport d'Electricité haute tension, le RTE, dont les comptes et la gestion ont été dissociés de ceux de la maison mère EDF. Pour permettre l'ouverture progressive du marché, EDF et GDF ont créé d'une un opérateur commun qui reprendra une partie de l'activité des centres EDF-GDF Services à la maille départementale et d'autre part deux GRD (Gestionnaire de Réseau de Distribution) Gaz et Electricité supra-régionaux (8 en France métropolitaine). Les GRD sont chargés des contrats de concession. Ces entités seront totalement neutres vis-à-vis des branches commerciales d'EDF et de ses concurrents.

Régulation de l'Énergie¹ - qui a été créée par la loi de février 2000 et qui joue pleinement son rôle de « gendarme » du marché.

Ces différents acteurs peuvent être appréhendés comme des *acteurs géopolitiques* : ils véhiculent des représentations qui s'affrontent et peuvent donner lieu à des débats qui s'inscrivent dans une relation de pouvoir sur un territoire. Incarnation symbolique du progrès qui arrive jusque dans les villages et qui illumine la société (*cf. la fée électricité de Raoul Dufy*), l'électricité véhicule des représentations auprès de ces acteurs comme du grand public ; représentations qui ont considérablement évolué au cours du siècle. La société est passée de l'émerveillement face au progrès à l'exigence, voire à la suspicion, envers les conséquences environnementales d'une énergie pourtant fondamentale et dont on ne mesure le caractère indispensable que lorsqu'on en est privé.

A l'échelle nationale, la polémique suscitée par de récents arrêtés anti-coupures d'électricité pris par certains maires de communes populaires pour éviter que des familles endettées ne se retrouvent sans lumière ni chauffage témoigne du caractère exceptionnel de ce service qui n'est pas un bien comme un autre.

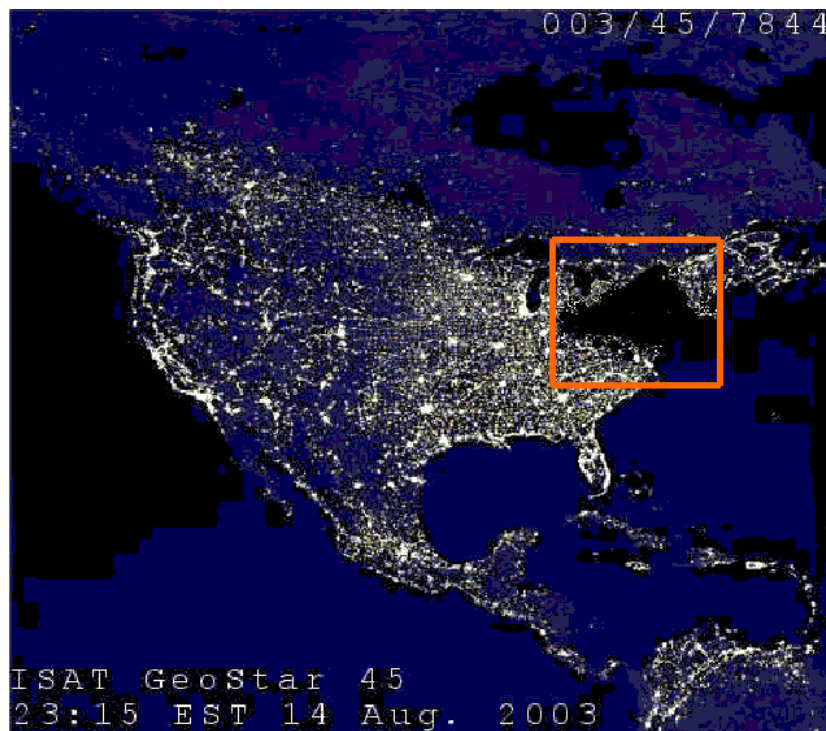
A l'échelle mondiale, les photographies prises par satellite de l'Amérique du Nord dont le quart Nord-Est fut plongé dans l'obscurité lors d'une coupure au mois d'août 2003 ou de l'Italie un mois plus tard sont assez spectaculaires. Leur publication dans de nombreux journaux a d'ailleurs joué un rôle important dans le renversement des représentations relatives à la libéralisation des marchés de l'énergie.²

¹ Après l'adoption, en janvier 2003, de la loi de transposition sur l'ouverture du marché du Gaz, la CRE, initialement Commission de Régulation de l'Électricité, est devenue temporairement la CREG – Commission de Régulation de l'Électricité et de Gaz - avant d'englober l'ensemble des deux énergies. Elle est devenue en janvier 2003 la Commission de Régulation de l'Énergie et conserve son acronyme.

² Avec toutes les précautions qui s'imposent dans l'interprétation de faits aussi contemporains, nous livrons en annexe une note rédigée à la fin de l'été 2003 sur le renversement des représentations dans l'esprit de quelques observateurs du monde de l'énergie.



Carte 1 : Photo satellite de l'Europe et de l'Italie lors du black out du 28 septembre 2003



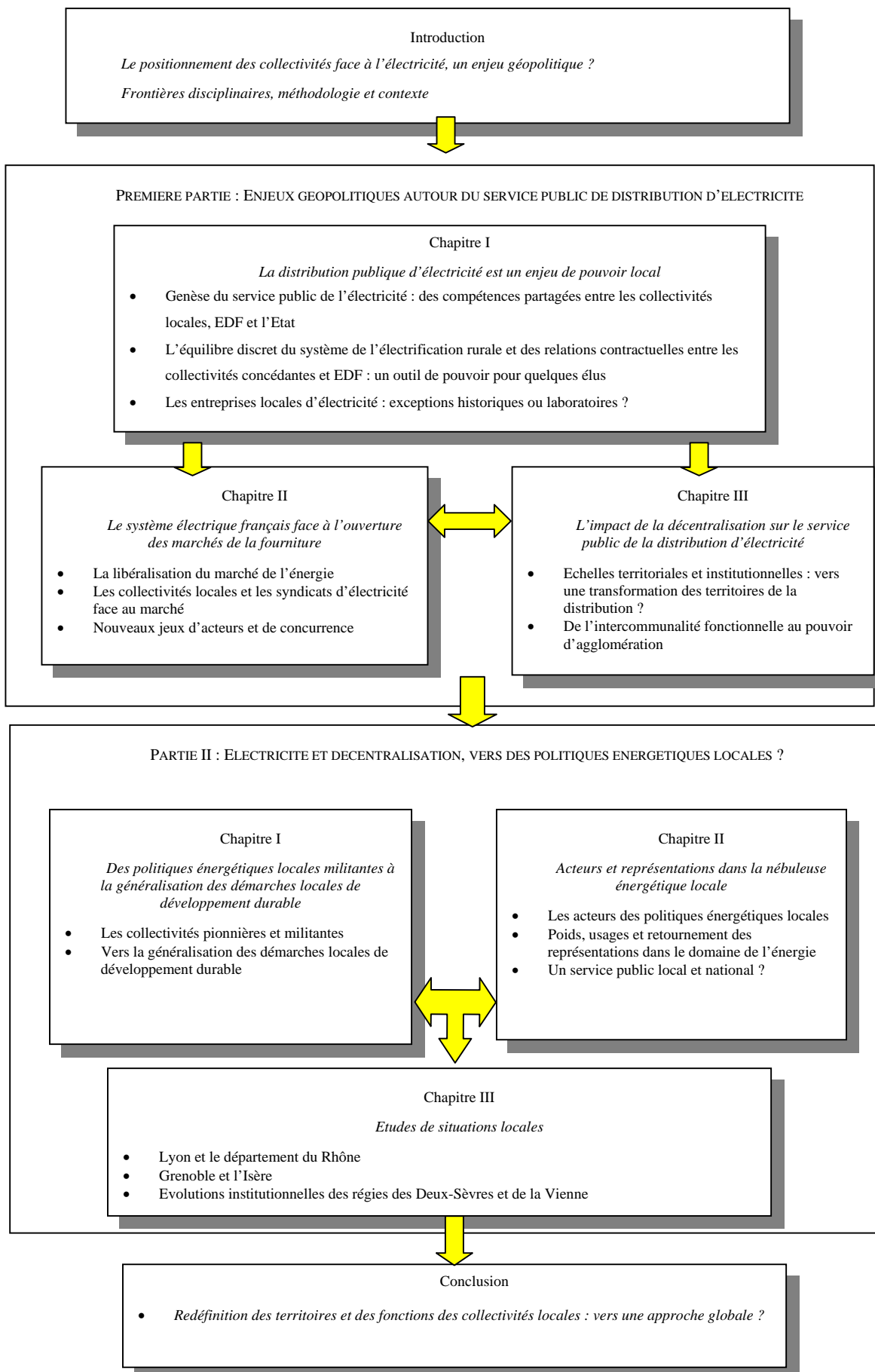
Carte 2 : Photo satellite du continent Nord-Américain à l'occasion du Black-out du 14 août 2003.

Chronique d'un contexte mouvant

On a parfois dit de la géographie et en particulier de la géopolitique qu'elle serait la déclinaison de l'Histoire au présent, c'est à dire en un sens l'étude des territoires et des paysages physiques, sociaux, politiques et culturels en train de s'écrire. Si « la contemporanéité » des situations, faits et représentations qu'on recense, analyse puis met en perspective, rend l'exercice assez « jubilatoire », c'est aussi la principale faiblesse d'une analyse que d'être placée dans une proximité immédiate avec les événements. En conséquence, celle-ci peut manquer singulièrement de recul. Notre travail n'échappe pas à cette difficulté et souffre en particulier de l'accélération des évolutions du contexte législatif, économique et politique d'EDF au cours de ces trois dernières années (2002-2005). EDF a donné l'image d'une entreprise très stable dans ses missions et son organisation au cours des quarante dernières années ; depuis le début des années 1990, elle s'est engagée dans un processus d'adaptation permanente à un environnement concurrentiel et institutionnel en pleine mutation. La période 2000-2005 constitue à cet égard un moment d'accélération paroxystique de ce processus. La grande transformation du secteur débute par la loi 10 février 2000, dite « *de modernisation et de développement du service public de l'électricité* », qui transpose la directive européenne 96/92 sur le marché intérieur de l'électricité. Depuis 2000, le calendrier d'ouverture du marché de la fourniture est progressif : il s'est d'abord ouvert aux gros consommateurs puis à l'ensemble des professionnels (1^{er} juillet 2004). Le marché devrait être totalement ouvert à l'ensemble des particuliers au 1^{er} juillet 2007. Dans le même temps, l'activité législative a été très soutenue. Pas moins de trois lois ont été spécifiquement consacrées aux questions énergétiques entre 2002 et 2005, la transformation la plus profonde étant le changement de statut d'EDF, d'établissement public en société anonyme au début de l'été 2004. Nous avons rassemblé dans un tableau situé en annexe un calendrier synthétique de ces différents épisodes de modification du contexte et une réflexion particulière sur la datation d'un retournement des représentations¹.

¹ Annexe 1 : Un contexte mouvant, chronologie des principaux événements au cours des années 2002-2005 p. 455 et Annexe 2 : Eté 2003, canicule, un retournement des représentations ? p. 458.

Présentation du plan et de la démarche de la thèse



**PREMIERE PARTIE : ENJEUX GEOPOLITIQUES
AUTOUR DU SERVICE PUBLIC DE
DISTRIBUTION D'ELECTRICITE**

Enjeux géopolitiques ?

Nous avons indiqué dans l'introduction que nous faisons l'hypothèse que les relations entre les collectivités locales et l'électricité pouvaient être étudiées sous l'angle géopolitique. Le monde de l'électricité en France a moins fait l'objet d'une telle approche que d'économistes, de juristes et surtout de sociologues qui ont trouvé auprès d'EDF des sujets, des terrains et parfois de généreuses sources de financement de recherche.

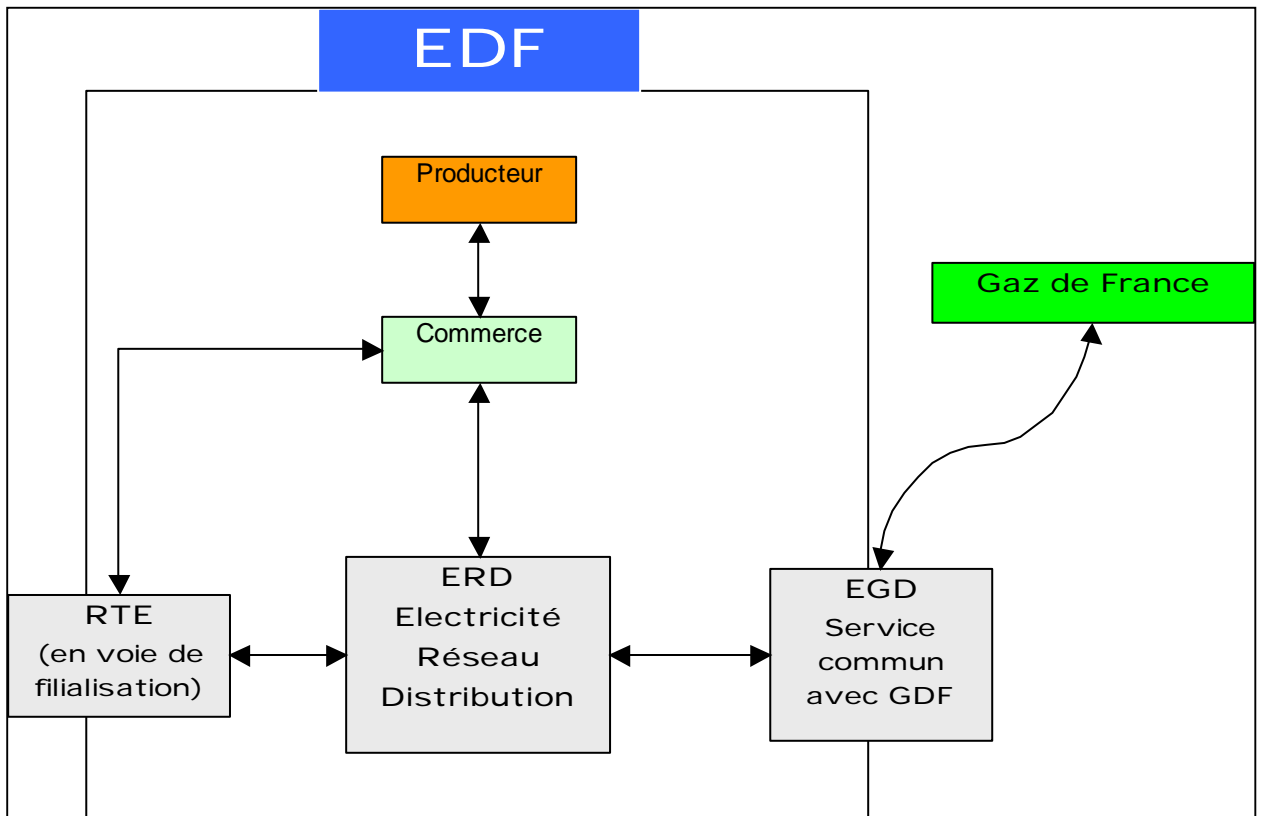
La distribution publique de l'électricité repose sur une organisation territoriale relativement complexe et sur un système de relations contractuelles et institutionnelles entre les collectivités locales et EDF qui est le résultat d'un rapport de force politique (chapitre I). Ce système est aujourd'hui « contraint » par deux facteurs. D'une part, il doit s'adapter à la libéralisation du marché de la fourniture d'électricité en Europe (chapitre II). D'autre part, il est pris dans le mouvement de fond de la décentralisation (chapitre III). Le paysage institutionnel des relations entre les collectivités locales et l'électricité est ainsi en pleine mutation.

Acteurs géopolitiques

La première caractéristique de cette évolution est la multiplication des acteurs dans le secteur de l'énergie. De nouveaux concurrents entrent en scène sur le marché français : des producteurs-commercialisateurs comme Electrabel (Energie du Rhône-CNR-Electrabel-Suez) ou Endesa, mais aussi des « traders » qui achètent et revendent sur le marché de l'électricité (Poweo ou Direct Energie). L'entreprise publique EDF, qui souhaite demeurer verticalement intégrée, a dû dissocier ses activités de production, de transport, de distribution et de commercialisation pour se mettre en conformité avec les exigences européennes de séparation des activités régulées et non régulées.

L'entreprise compte ainsi plusieurs entités distinctes dont les évolutions à venir diront si celles-ci forment un ensemble cohérent ou si leur autonomie participera à un démembrement de l'entreprise.

- EDF, en tant que maison-mère, produit et vend (fourniture) l'électricité à ses clients (EDF Pro pour les entreprises).
- EDF Transport (ex-RTE), qui assure l'acheminement haute tension de l'électricité, est une filiale d'EDF.
- ERD (Electricité Réseau de Distribution) est une nouvelle structure créée en 2004. Elle pilote, du point de vue de EDF, la Distribution confiée à l'opérateur commun EGD.
- EGD, Electricité Gaz Distribution, est une structure commune aux deux entreprises EDF et GDF chargée de la distribution de l'électricité et de l'exploitation du réseau de distribution publique (DP), moyenne et basse-tension.



Les Entreprises Locales de Distribution d'électricité (ELD) dites aussi DNN (Distributeurs Non Nationalisés) connaissent à leur tour des mouvements de réorganisation ouverts par la possibilité accordée par la loi de 2004 de fusionner entre elles et de constituer des sociétés de commercialisation pour la fourniture.

Le contrôle du marché est assuré par la CRE, autorité administrative indépendante créée par la loi de février 2000, dont le rôle est de réguler le marché et de veiller au respect des conditions de concurrence.

Dans le même temps apparaissent de nouveaux acteurs décentralisés dans l'univers électrique : montée en puissance des conseils régionaux, des intercommunalités, des associations qui oeuvrent en matière de maîtrise de l'énergie au côté des structures traditionnelles que sont les syndicats départementaux d'électricité, les fédérations nationales d'élus locaux, le Comité Supérieur de l'Electricité et du Gaz (CSEG) ou l'Union Française de l'Electricité (UFE).

Représentations géopolitiques

Chacun des différents acteurs de cette nébuleuse en mouvement véhicule des *représentations*. Celles-ci s'affrontent et donnent lieu à des débats et à des rivalités de pouvoir sur des territoires. A considérer la géopolitique comme l'analyse des conflits et des enjeux de pouvoir sur des territoires, la distribution publique d'électricité, service public hybride entre local et national dont la responsabilité est partagée par des acteurs locaux élus et non élus, nous semble pouvoir être appréhendée comme une question de géopolitique.

CHAPITRE I. LA DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ELECTRICITE EST UN ENJEU DE POUVOIR LOCAL

Au cours de l'histoire de l'électricité en France, le rôle des collectivités locales - et par conséquent celui des élus -, dans l'organisation et le fonctionnement du service public de l'électricité a suivi un mouvement de balancier au gré des rapports de force avec les pouvoirs publics nationaux. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, les communes ont d'abord eu un rôle fondamental ; ce rôle s'est fait plus discret à partir de la nationalisation des entreprises électriques et gazières en 1946. Depuis le milieu des années 1990, les collectivités locales revendiquent à nouveau la position d'acteur central face à l'opérateur en monopole EDF.

Ce réveil des collectivités locales après une longue période de « somnolence » bienveillante redonne à celles-ci un pouvoir potentiel qu'exercent les élus locaux impliqués dans ce système en mutation.

L'électricité, un service et bien public particulier.

Il convient, en préalable à cette analyse, de rappeler la singularité de l'électricité. On ne saurait la comparer à un bien ou à un service marchand comme un autre.

Il s'agit d'un *service public*, à la fois pour des motifs politiques et historiques, mais également en raison de certaines caractéristiques techniques très particulières.

- L'électricité ne se stocke pas¹. Pour pouvoir la consommer en bout de ligne, il faut qu'elle soit produite en amont au même moment. Cette contrainte de régulation synchrone, sur un réseau qui ne peut rationnellement qu'être unique, distingue le marché de l'énergie de celui des télécommunications. Ces dernières sont maintenant mobiles, hertziennes, et nécessitent nettement moins d'infrastructures et d'investissements. Le réseau électrique maillé reste un monopole « naturel ».

¹ Plus précisément, elle ne se stocke pas à un coût raisonnable.

- Par ailleurs, la production d'énergie électrique nécessite de très grosses unités de production comme les barrages, les centrales thermiques et nucléaires. Celles-ci supposent des investissements lourds sur le très long terme qui font appel à une capacité financière considérable. Le développement d'une énergie décentralisée avec des unités de production de plus petite taille fait débat, mais ceci ne modifierait l'architecture du réseau qu'à la marge.
- Enfin, du point de vue social et individuel, l'électricité n'est pas un bien comme un autre. L'énergie électrique est devenue depuis plus de cinquante ans une condition indispensable du développement économique des nations. Nos économies ne peuvent plus se passer d'une électricité abondante et accessible à tous. L'économiste Jean-Paul Fitoussi rappelle que l'électricité est un bien primaire au sens de Rawl, c'est-à-dire essentiel à la vie des gens. Les collectivités nationales se doivent donc d'en garantir la distribution ; la garantie de cet accès à l'énergie est une fonction quasi régaliennne des Etats. La sécurité d'approvisionnement énergétique a été inscrite sur l'agenda européen depuis la publication d'un livre vert en 2000 . Elle est, en tant que telle, un sujet de préoccupation des institutions européennes. Au plan mondial, l'électricité est un besoin si essentiel à la vie quotidienne des individus qu'on parle maintenant du *droit à l'électricité* comme d'une « nouvelle frontière »¹. De nombreux programmes des Nations Unies, de la banque mondiale ou d'ONG liées aux opérateurs, tentent d'accompagner les pays du Sud dans l'électrification de l'ensemble de leurs territoires. Seuls 22,6% de la population d'Afrique noire (7,5% dans les campagnes) ont accès à l'électricité (plus de 99% dans les pays de l'OCDE)².

¹ François Roussely dans l'hebdomadaire *L'Express* du 25 juillet 2002 p.86-87 : « *Faire toucher du doigt à un de nos agents qui travaille sur un barrage à Bort-les-Orgues qu'il fait le même métier qu'un autre de nos agents au Brésil et que toutes nos actions internationales ont le même contenu et les mêmes finalités de service public que celles effectuées en France est notre nouveau défi. Le droit à l'énergie est notre nouvelle frontière. C'est un thème fédérateur qui nous permettra d'exprimer notre solidarité à l'échelon international. Au-delà du travail bien fait, nos agents sont portés par des valeurs impalpables.* ». Cette notion a été largement débattue et acceptée par la plupart des participants au forum de Johannesburg en septembre 2002 et notamment au sein des 7 plus grandes entreprises énergétiques mondiales : le E7.

² *Perspectives économiques de l'Afrique*, Rapport de l'OCDE et de la Banque Africaine de développement, juillet 2004.

- Les mentalités ont fortement évolué en matière de biens essentiels. En 2004, à la suite d'un tragique incendie lié à une coupure d'électricité, un certain nombre de maires ont publié des arrêtés municipaux contre les coupures d'électricité aux familles qui ne payaient plus leurs factures. A l'image de la trêve hivernale pour les expulsions locatives, l'opinion publique accepte de moins en moins de voir des familles dépourvues de moyens d'éclairage ou de chauffage¹.

Le rôle des pouvoirs publics s'impose donc de lui-même *a minima* pour réguler cette activité et s'assurer de son bon fonctionnement.

Du point de vue juridique et de l'histoire du droit administratif, les liens entre le « service public » et l'électricité sont très anciens. C'est en effet le secteur de l'énergie, à travers la pratique des concessions, qui a contribué à la définition de l'un des trois principes des lois de Rolland du service public et des théoriciens de « l'école du service public »: l'adaptabilité-mutabilité dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 1902 « *Compagnie nouvelle de gaz de Déville-lès-Rouen* ». Cet arrêt a énoncé le principe de mutabilité des contrats administratifs à l'occasion de la passation des contrats relatifs à l'éclairage public au gaz et à l'électricité. Marceau Long ajoute :

*« il n'est d'ailleurs lui-même que la conséquence du principe selon lequel le service public doit s'adapter continûment aux évolutions des progrès techniques pour pouvoir toujours assurer le meilleur niveau de qualité du service rendu aux usagers. De même, l'arrêt "Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux" du 30 mars 1916, toujours à propos d'un contrat d'éclairage public, a posé les principes de la théorie de l'imprévision dans les contrats publics. »*²

¹ Les dispositions sociales des *tarifs de première nécessité*, prévues par la loi de février 2000, ont été précisées par le décret d'application du 8 avril 2004 (en écho avec la loi de nationalisation du 8 avril 1946 et au cœur de la contestation syndicale contre la réforme du statut des entreprises EDF et GDF). Le tarif de première nécessité, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, permet de bénéficier d'une réduction d'abonnement et de prix sur les 100 premiers kWh consommés par mois. Cette réduction de 30 à 50% des coûts en électricité, selon la composition du ménage, est accordée pour un an, renouvelable après validation par les organismes d'assurance maladie.

² Jurisprudences signalées par l'ancien Vice-président du Conseil d'Etat Marceau Long, ancien président de l'Institut de la Gestion Déléguée, dans la préface du rapport du groupe de travail de l'IGD *La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000*. Les deux autres principes du service public sont l'égalité et la continuité. L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 10^{ème} éd., 1951.

Le service public de la distribution d'électricité est le fruit d'une longue histoire, faite de la sédimentation de diverses lois et modes d'organisation (A). La situation actuelle, avant que de nouvelles transformations profondes liées à l'ouverture des marchés de l'énergie ne s'opèrent, donne une impression d'un équilibre discret des pouvoirs entre les syndicats d'électrification et EDF (B). Dans ce paysage en mutation, les Entreprises Locales de Distribution sont des acteurs minoritaires mais importants : elles constituent l'exception au monopole d'EDF en tant que distributeur d'électricité (C).

A. GENESE DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE : COMPETENCES PARTAGEES ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES, L'ETAT ET EDF

L'organisation du service public de l'électricité est le fruit d'une longue histoire sociale et industrielle, partagée entre divers acteurs institutionnels. Les collectivités territoriales ont historiquement été au cœur de l'électrification du territoire métropolitain. Elles n'ont perdu de leur prééminence vis-à-vis des opérateurs que depuis la création d'EDF en 1946. Elles ont cependant su préserver une marge de manœuvre politique et financière qui fait d'elles les parties prenantes les plus stables d'un système en mutation.

L'histoire et l'ancienneté de leurs responsabilités sont un argument d'autorité important pour les collectivités à la fois vis-à-vis de EDF et des pouvoirs publics nationaux et européens.

1) La loi de 1906, la naissance des syndicats d'électrification et de la FNCCR et l'électrification du territoire.

L'électrification du territoire national¹ a débuté dès les années 1880. La production d'électricité était alors essentiellement locale à partir de centrales hydrauliques et thermiques au charbon et au gaz. La construction des premiers réseaux de distribution était l'œuvre de compagnies privées ou de régies municipales et intercommunales. Les historiens de l'industrie électrique et les responsables des syndicats d'électrification ne manquent pas de rappeler que le regroupement intercommunal qui a été autorisé par la loi organique du 22 mars 1890 doit beaucoup à l'électricité. La réciproque est aussi vraie : grâce à la possibilité de créer des syndicats intercommunaux d'électricité, les petites communes ont uni leurs moyens pour

¹ L'histoire de l'électrification rurale et de l'adoption des différentes lois et règlements qui encadrent ces mécanismes fait l'objet d'un chapitre très documenté du tome 2 de l'Histoire de l'Electricité en France (*op.cit*) *Le rôle des élus publics dans l'entre-deux guerres pp. 352 à 405*, rédigé par Pierrette Stahl, alors chargée de mission à la FNCCR (en 1994).

apporter l'électricité dans les hameaux et les villages les plus excentrés du territoire syndical.

(a) *La loi de 1906 ou la naissance du service public de la distribution d'électricité*

La naissance du *service public de la distribution d'électricité* remonte à la loi de 1906 sur le service public de l'électricité, qui consacre le rôle des collectivités locales dans le secteur de l'électricité. La portée politique de cette loi, dont de nombreux articles sont encore en vigueur, est tout à fait fondamentale :

- Celle-ci dispose que l'accès à l'électricité est considéré comme un *service public* dont les collectivités locales ont la responsabilité.
- En matière de distribution, les communes, qui sont propriétaires des réseaux, se voient reconnaître une compétence générale impliquant le pouvoir de concéder cette activité à un concessionnaire de leur choix ou de conserver cette compétence en régie.
- Ce *service public local* de la distribution d'électricité repose sur le principe de la concession, encadrée par la signature d'un cahier des charges qui lie contractuellement le concessionnaire au concédant.
- Le concédant peut être la commune ou, par délégation, le syndicat de communes auquel la commune a délégué son pouvoir.

(b) *L'électrification du territoire et la création du FACÉ*

A l'instar du rôle joué par le développement du chemin de fer dans la définition mentale de la géographie nationale, l'électrification du territoire national, de la fin du 19^{ème} jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle, a représenté un enjeu considérable pour le développement économique et industriel de la France et pour l'accès au confort et à la modernité des populations françaises. L'électrification du pays et le système de péréquation tarifaire ont été un facteur d'unité nationale, de solidarité entre les

territoires et de progrès partagé comme en témoigne ce propos tenu lors du premier Congrès national de l'Électrification Rurale en 1924:

*« Il est véritablement beau et profondément démocratique de vouloir qu'ainsi que le soleil pénètre chez le riche comme le pauvre, la lumière électrique éclaire l'humble foyer paysan aussi bien que le plus riche palais ».*¹

Si l'électrification des villes s'est faite plus rapidement en raison de l'attractivité financière de l'activité de distribution d'électricité en zone urbaine, l'électrification des espaces ruraux, par définition plus isolés, a nécessité une impulsion politique et la mise en œuvre de mécanismes financiers de solidarité nationale.

La rentabilité de la distribution d'électricité en zone urbaine était suffisante pour permettre aux compagnies privées, concessionnaires du service public, d'engager les sommes nécessaires aux investissements sur les réseaux de distribution. En zone rurale, en raison de la dispersion de l'habitat et de la longueur des réseaux, les compagnies privées ne trouvaient pas les marges financières suffisantes pour réaliser les investissements lourds que nécessitait l'électrification de ces territoires. Ce sont les collectivités locales, regroupées dans des syndicats intercommunaux à l'échelle de petits « pays » ou de cantons, et les agriculteurs, regroupés en coopératives d'électricité, qui se sont engagés les premiers afin d'apporter l'électricité aux villages et aux habitations isolés.

Les premières mesures de l'Etat pour aider l'électrification des zones rurales remontent au début des années 1920. Il s'agissait de la reconnaissance du rôle des SICA (Société d'Intérêt Collectif Agricole) devenues plus tard les SICAE (Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité) et de dispositions relatives aux prêts d'Etat à taux réduit, via l'Office National de Crédit Agricole, destinés à l'extension de la distribution d'énergie électrique dans les campagnes. La loi du 13 août 1926 autorise les communes et les départements à créer des taxes locales sur l'électricité. Ces taxes, ajoutées aux aides de l'Etat et aux redevances d'occupation du domaine public versées par les compagnies d'électricité, permettent le financement des réseaux locaux.

¹ Extrait d'un propos de M. Boret cité par Thierry Nadau, dans M. LEVY-LEBOYER et H. MORSEL Association pour l'Histoire de l'Electricité en France, 1991, 1994, 1996. *Histoire générale de l'électricité en France*, Paris, Fayard, 3 tomes, p. 1209.

Une loi du 2 août 1929 autorise l'Etat à faire des avances à l'office national de crédit agricole, qui à son tour consentait des prêts aux collectivités locales afin que celles-ci puissent électrifier les zones rurales.

C'est en 1936 que la pierre angulaire de l'électrification rurale, le FACÉ, *Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification*, est institué¹. Ce Fonds était alimenté par une contribution annuelle perçue sur les recettes des ventes d'électricité basse tension et par un crédit d'Etat du même montant. Adopté à l'unanimité des 589 votants de la Chambre, ce fonds permet d'assumer « 50 à 80 % des charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts de toute nature et de toute durée contractés par les collectivités publiques, les régies et les SICA pour leurs travaux d'électrification rurale et, de 20 à 30 % des charges annuelles des départements correspondant aux subventions versées pour l'électrification rurale »².

D'un point de vue juridique, la mise en œuvre de ce dispositif, qui permet aux collectivités d'investir des montants ciblés sur leurs réseaux, apparaît comme une entorse au principe de concession. Dans un régime concessif pur, l'opérateur n'est pas propriétaire des réseaux mais il les exploite à ses risques et périls sans que le concédant n'interfère dans sa gestion. L'obligation du concessionnaire vis-à-vis du concédant est de remettre le réseau en état à la fin du contrat : on dit du réseau qu'il est un bien de retour de la concession.

Or le FACÉ offre aux collectivités concédantes la capacité de réaliser par elles-mêmes des travaux sur leurs réseaux concédés. Ce dispositif, salubre en son temps pour accélérer l'électrification du territoire, écorne en quelque sorte le rôle du concessionnaire et perdure jusqu'à maintenant. Il sera systématiquement utilisé par le pouvoir concédant pour dégager des marges de pouvoir vis-à-vis de ses opérateurs puis vis-à-vis d'EDF à partir de 1946.

¹ Article 108 de la loi du 31 décembre 1936.

² M. LEVY-LEBOYER et H. MORSEL Association pour l'Histoire de l'Electricité en France, 1991, 1994, 1996. *Histoire générale de l'électricité en France, Paris, Fayard, 3 tomes*. Tome 2 : *L'interconnexion et le marché : 1919-1946*, page 397.

Le mécanisme très volontariste du FACÉ n'aurait jamais vu le jour sans la constitution de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) qui regroupe les élus des collectivités concernées.

(c) *La création de la FNCCR*

Pour exercer leurs compétences d'autorités organisatrices du service public de l'électricité, les communes se sont la plupart du temps regroupées en syndicats intercommunaux. Ces regroupements intercommunaux ont connu un développement très rapide entre 1920 et 1935, date à laquelle on en recensait près de 1700. Mais à l'échelle nationale, la dissymétrie du rapport de force entre les entreprises concessionnaires regroupées au sein du Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'électricité et les collectivités concédantes était un frein à la dynamique de l'électrification du territoire en raison notamment de la disparité des prix pratiqués. D'abord regroupés en unions départementales, le mouvement de concertation des syndicats intercommunaux d'électricité prend de l'ampleur à l'initiative du député radical-socialiste de l'Aube, Fernand Gentin.

Le 14 décembre 1934 naît à Paris la *Fédération Nationale des Collectivités Publiques Electrifiées*¹. De culture radicale et radicale-socialiste, la Fédération précisait d'emblée que « *son organisation ne présentait aucun caractère de lutte systématique contre les compagnies d'électricité qui, estimait-elle, avaient droit à leur part de prospérité ; elle entendait simplement rétablir l'équilibre entre les deux partenaires du contrat de concession* »². Mais très rapidement, l'organisation d'un groupe de parlementaires autour de députés et sénateurs adhérents ou sympathisants a donné à la Fédération un réel pouvoir d'influence sur les pouvoirs publics et sur les entreprises concessionnaires. Le système de la distribution publique tel qu'il existe de nos jours est alors en place. Aujourd'hui, les représentants des collectivités

¹ Cette Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées deviendra la FNCCR, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, en 1937.

² Pierrette Stahl dans M. LEVY-LEBOYER et H. MORSEL, *op.cit.* p. 378.

concedantes aiment à souligner que la FNCCR existait bien avant EDF et qu'elle continuerait sans doute à vivre bien au-delà de l'entreprise publique.

2) 1946 : naissance de l'entreprise publique EDF ; les collectivités sont en sommeil mais maintiennent un pouvoir discret sur le système.

Si 1946 – avec la loi du 8 avril sur la nationalisation de l'électricité- s'impose dans la mémoire collective comme la date repère du monde de l'électricité en France, celle-ci ne bouleverse paradoxalement pas en profondeur le positionnement des collectivités locales en matière de distribution publique d'électricité.

Dans le cadre d'une analyse des *représentations*, il est amusant de noter que celles-ci, comme les *mémoires*, peuvent être mobilisées très différemment par les acteurs. Chacun, des élus impliqués dans les autorités concedantes aux agents de culture EDF, a sa propre « grande loi » d'organisation du service public de l'électricité. 1906 pour les uns et 1946 pour les autres. Ce conflit de mémoire, comme dans la plupart des cas, témoigne d'un conflit de légitimité entre acteurs.

Conformément au programme du Conseil National de la Résistance (CNR) qui prévoyait dans son programme du 15 mars 1944 le principe « *du retour à la Nation des grands moyens de production monopolisés, fruit du travail commun, des sources d'énergies, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurance et des grandes banques* », les entreprises locales de production et de distribution d'électricité ont été nationalisées par le gouvernement De Gaulle.

Si la loi ne remet pas en cause le pouvoir concedant des communes, elle leur impose de fait un concessionnaire unique : EDF. Les communes qui exploitaient leurs réseaux en régie peuvent choisir de maintenir ces régies ou d'en attribuer la concession à EDF. Les dispositions des cahiers des charges en vigueur sont observées par les établissements publics auxquels sont transférées les concessions nationalisées (art. 36). Les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent ou de celles qui, exploitées sous le régime de l'affermage ou de la concession, devraient leur revenir gratuitement à l'expiration du contrat (art. 36).

L'attitude de la FNCCR à l'occasion de la discussion de la loi de nationalisation a fait l'objet de plusieurs publications historiques. Retenons qu'un mois à peine après la libération de Paris se réunissaient des sous-commissions du CNR chargées des questions électriques et qu'y participaient le Président de la FNCCR, Alexis Jaubert, député de Corrèze et ancien sous-secrétaire d'Etat à l'agriculture et Georges Gilberton, délégué général de la Fédération qui veillaient à ce que le pouvoir des collectivités locales ne souffre pas trop de la nationalisation. Il a fallu toute l'influence politique de la FNCCR pour contenir la vague « *technico-centralisatrice* » de Marcel Paul¹, ministre communiste chargé de la production industrielle et grand initiateur du projet de loi de nationalisation. Mais le rôle des collectivités locales et les édifices de l'électrification rurale ont été maintenus par la loi de nationalisation de 1946.

Paul Ramadier, député socialiste de l'Aveyron, rapporteur du projet de loi devant la commission de l'équipement de l'Assemblée nationale, est une figure tutélaire de l'histoire de l'électricité, régulièrement invoqué comme un des pères de la sauvegarde du pouvoir concédant². Fin connaisseur du système de l'électrification rurale en tant que Vice-Président de la FNCCR, il intervint avec conviction pour maintenir les droits et les prérogatives des collectivités locales en déclarant lors du débat à l'Assemblée :

« La régie municipale, syndicale ou départementale a été bien souvent le précurseur de la nationalisation et a marqué la volonté d'organiser l'industrie électrique hors la loi du profit »³.

¹ Marcel Paul : syndicaliste CGT, secrétaire général de la Fédération de l'Eclairage en 1931, membre du Comité central du PCF, résistant déporté à Buchenwald. Accusé d'avoir ruiné les actionnaires des industries électriques et gazières, d'avoir créé une caste de travailleurs privilégiés, il fut l'objet d'une campagne de presse très hostile au cours de la discussion de la loi de nationalisation.

² Le général De Gaulle qualifia Paul Ramadier de « grand honnête homme ». Paul Ramadier adhéra au parti socialiste en 1904, à l'âge de 16 ans. Blessé grièvement en 1914, il fut membre du cabinet d'Albert Thomas en 1916. Elu maire de Decazeville en 1919, il fut conseiller général et député de l'Aveyron en 1928. Favorable à la participation des socialistes au pouvoir, il quitta le parti socialiste en 1933 pour rejoindre l'Union socialiste républicaine. Il fut ensuite successivement sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics dans le premier cabinet Blum et le troisième cabinet Chautemps puis ministre du Travail dans le quatrième cabinet Chautemps et le troisième cabinet Daladier. (Histoire de l'électricité en France, tome 2, p396).

³ A l'occasion du cinquantenaire d'EDF et du colloque de l'Association pour l'Histoire de l'Electricité en France : « 1946-1996 La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ? » Georges Maleville, conseiller d'Etat honoraire qui travaillait avec Paul Ramadier à l'occasion de la discussion de la loi de nationalisation, évoque la position de Ramadier qui fut le défenseur du maintien des régies en dehors de la nationalisation. Les régies, disait Ramadier, avaient « le mérite d'avoir été les premières à éliminer le profit » du régime de distribution. p. 319.

C'est ainsi que la loi du 8 avril 1946 a maintenu le dispositif du FACÉ, dont la gestion fut confiée à EDF (*article 38*). Le maintien du pouvoir de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales est à l'origine de l'ambiguïté des relations entre EDF et les collectivités locales. Deux aspects ébrèchent en effet le principe de la concession : d'une part EDF est un concessionnaire obligé, et d'autre part la maîtrise d'ouvrage des travaux réalisés sur le réseau basse-tension est en quelque sorte partagée entre EDF et les collectivités locales.

(a) *Contexte et portée de la loi de nationalisation*

On pourrait sans doute critiquer, du point de vue du pouvoir perdu par les collectivités locales, la mainmise d'EDF sur la politique énergétique nationale comme la troncature d'un des principes majeurs de concession : le choix du concessionnaire ainsi que l'impossibilité de fait pour les collectivités locales de conduire de véritables politiques énergétiques locales (Marceau Long, 2001)¹. Mais il faut resituer cette loi dans le contexte politique de l'époque et dans le contexte énergétique de l'immédiat après-guerre pour apprécier cette nationalisation comme la volonté de conduire une politique énergétique nationale capable d'accompagner la reconstruction et la croissance économique et industrielle de la France. Cette politique énergétique nationale est portée par l'entreprise publique. Les choix stratégiques de production ne pouvaient alors qu'être nationaux. Ce choix conduira certains observateurs critiques à dénoncer une logique énergétique de l'offre, reprochant à celle-ci une sorte de dédain pour les usages de l'énergie et les réels besoins énergétiques, mieux cernés dans une logique de la demande.

Avant les chocs pétroliers de la fin des années 1970, la crise sociétale du modèle de croissance et le lancement du programme électronucléaire, les questions

¹ Ce contrat de concession a de telles particularités, comme l'impossibilité pour la collectivité de choisir le concessionnaire ainsi que les tarifs, que dès 1949 le doyen Jean-Marie Auby considérait que ce contrat était en réalité un contrat *sui generis* d'organisation du service public et non une concession. (J-M. Auby, *La notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'électricité et du gaz dans la loi du 8 avril 1946*, CJEG 1946, doct. P. 2. Référence signalée dans l'article de Laurent Richer, Professeur à l'Université Paris I, CJEG n°607, mars 2004, p. 109. Marceau Long insiste davantage sur la limitation des politiques énergétiques locales dans le rapport de l'Institut de la Gestion Déléguée, *op. cit.*

énergétiques ont été très largement appréciées du point de vue du progrès, de la prouesse technologique nationale et du modèle d'entreprise que représentait EDF, tant du point de vue du pouvoir que des syndicats.

Les élus locaux, qui conservent un pouvoir d'ajustement des décisions relatives à l'électrification rurale à travers le FACÉ, entrent d'une certaine manière dans une longue somnolence, bercés par le confort des prestations offertes par EDF. Le pouvoir concédant est en sommeil mais maintient ses prérogatives dans le domaine de l'électrification rurale, notamment par la participation des collectivités locales au FACÉ.

3) Le réveil des collectivités locales au cours des années 1990 : le renouvellement des cahiers des charges de concession de distribution publique

« Ces dernières années, dans la dynamique de la décentralisation, l'élu communal a renoué avec des attributions de représentant du citoyen-consommateur alors qu'autrefois, il faut reconnaître qu'il faisait figure du « mort » dans une partie de bridge ».¹

En mai 1986, l'Association des Ingénieurs des villes de France faisait une enquête auprès d'une soixantaine de villes de plus de 10.000 habitants. Sur la base de 50% de réponses au questionnaire, seules la moitié des villes qui avaient répondu connaissaient le cahier des charges de distribution publique existant avant 1946 (15 villes) et neuf villes déclaraient faire appliquer ce cahier des charges. La plupart des contrats de concession de distribution publique d'électricité avaient été conclus à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 17 janvier 1928². Par exemple, le texte qui régissait en 1988 les relations contractuelles entre EDF et la ville de Rennes était un cahier des charges signé le 27 septembre 1929 entre la ville et la Compagnie du

¹ Propos de Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR dans *La Gazette des communes* n°1471 du 5 octobre 1998.

² Fixant un cahier des charges type des concessions de distribution publique d'énergie, en application de la loi de 1906.

Bourdonnais. Le contrat de concession de la ville de Montpellier, toujours en vigueur¹, a, quant à lui, été signé en 1912.

L'article 36 de la loi de 1946 précisait : « *Les établissements publics auxquels sont transférées les concessions d'électricité et de gaz devront observer les dispositions des cahiers des charges en vigueur* ». C'est ainsi que près de 14.000 contrats de concession liaient EDF aux collectivités concédantes. L'article 37 de cette même loi ajoutait qu'un règlement d'administration publique établirait de nouveaux cahiers des charges types. Malgré les différentes tentatives, ce renouvellement n'avait jamais eu lieu.

Ainsi, au début des années 1990, la plupart des cahiers des charges, qui n'avaient pas été révisés depuis près de 60 ans (1930-1990), avaient tacitement été reconduits avec EDF. Par ailleurs, les lois de décentralisation de mars 1982 avaient rendu caduque la notion de cahier des charges type : seuls des *modèles* de cahiers des charges pouvaient de ce fait être élaborés. Dans un contexte juridique déjà incertain, ces relations contractuelles étaient menacées par l'immixtion de la Commission européenne dans le secteur énergétique dans le cadre de la mise en œuvre du marché unique (Acte Unique Européen de 1986).

C'est dans ces conditions qu'à la charnière des années 1980 et 1990 la FNCCR et EDF se sont engagées dans un processus de redéfinition des relations entre autorités concédantes et opérateur concessionnaire. Cette négociation a abouti à la rédaction d'un « modèle » de cahier des charges, applicable à toutes les autorités concédantes puis à la campagne de signature de ces nouveaux contrats à partir de 1991. L'histoire de cette renégociation a été très précisément rapportée par François-Mathieu Poupeau dont la thèse fait référence pour cette période.

Les raisons de la renaissance du pouvoir concédant sont multiples. Il y a d'une part les incertitudes liées aux conséquences attendues de l'Acte Unique européen de 1986 sur la libéralisation du marché intérieur et, d'autre part, les conséquences des premières lois de décentralisation ainsi que les premiers effritements du modèle de

¹ Qui n'avait pas encore été re-signé en 2003 pour des raisons politiques locales complexes liées au bras de fer engagé par les services techniques de la ville, très militants au sein de l'association des IVF, et EDF.

relation classique entre EDF et les communes au cours de la première cohabitation. Ces effritements concernaient notamment l'électrification rurale avec une mise en cause du FACÉ par le Ministre de l'industrie Alain Madelin¹. Celui-ci avait commandé une étude, restée confidentielle, sur l'électrification rurale qui critiquait vivement ce régime et préconisait la suppression du FACÉ. Ce rapport ne sera pas suivi d'effets directs.

Si l'initiative officielle est venue, en 1990, d'un courrier du Président de la FNCCR, Robert Morlevat, maire de Semur-en-Auxois et administrateur d'EDF, la nécessité d'engager ce processus était partagée par la direction d'EDF, consciente de l'intérêt de sécuriser le modèle concessionnaire.

Un groupe de travail mixte entre EDF et la FNCCR a conduit les discussions et les négociations qui ont abouti à la rédaction d'un modèle de cahier des charges, applicable à toutes les concessions, afin de maintenir le principe général d'égalité territoriale et de contenir les aspirations des grandes villes, plus portées par une logique de différenciation concessionnaire.

Du côté de la FNCCR, les acteurs de cette négociation ont principalement été le directeur de la FNCCR, René Kelhetter (de 1975 à 1991) accompagné de son successeur, Michel Lapeyre, directeur en exercice de 1991 à 2004. Le Président Josy Moinet (1990-2004), conseiller d'Etat, ancien Président du Conseil général, puis sénateur de Charente-Maritime, avait pris la succession de Robert Morlevat en 1990.

Les précédentes tentatives de révision des cahiers des charges, en 1971 et 1978, avaient échoué en raison du nombre de concessions - et donc de cahiers des charges - qu'il aurait fallu signer : plus de 14.000 sur l'ensemble de la France. La première étape consistait donc à faciliter le regroupement syndical au sein de syndicats plus puissants que ne l'étaient les syndicats dits « primaires ».

La question de la maille territoriale choisie est éminemment géopolitique, pour la FNCCR comme pour EDF². La proximité culturelle et fonctionnelle entre la FNCCR

¹ On se reportera à la thèse de François-mathieu Poupeau pour plus de références sur cet épisode relatif au rapport confidentiel Forneri qui met en cause le FACÉ et sur les premières discussions au sein de la FNCCR et d'EDF relatives à ces nouveaux contrats de concession.

² Ces enjeux font l'objet d'un développement plus long dans le chapitre III de cette première partie.

et les départements, en tant qu'échelle territoriale et institution, est presque consubstantielle. Les dirigeants de la Fédération sont d'abord des élus locaux, attachés au pouvoir communal, au canton et au Conseil général. Conseillers généraux et sénateurs forment le gros des effectifs du conseil d'administration de la FNCCR.

Pour EDF, dont l'organisation territoriale s'appuie sur une centaine de centres de distribution plus ou moins disposés à la maille départementale, le choix de cette maille est l'objet d'une réflexion stratégique et d'une décision politique de l'entreprise. Alors que les régions sont les collectivités territoriales qui montent le plus en puissance et que les arguments économiques de rationalisation de la distribution à la maille régionale sont nombreux, EDF maintient ses centres à la maille départementale pour parer deux écueils. Jouer les régions ou les entités intermédiaires comme l'intercommunalité d'agglomération, ce serait prendre le risque de fractionner le territoire entre des zones de distribution très denses et donc très rentables et d'autres plus rurales qui le sont moins. Dans le cas, qui n'est pas à l'ordre du jour mais qui est dans tous les esprits des experts d'EDF, d'une mise en concurrence des concessions, ce serait découper le territoire entre de belles et de moins bonnes parts. La concurrence, qui pourrait surgir des grands fontainiers français (Suez et la Lyonnaise des eaux), est déjà très présente sur ces territoires. Inutile de leur offrir les mêmes périmètres.

Mais la maille départementale correspond surtout à une tradition politique républicaine d'organisation des fédérations locales d'élus. Les élus régionaux par leur mode de scrutin à la proportionnelle, reflètent moins le territoire maillé des réseaux que ne le font les conseillers généraux.

Réunir les autorités concédantes dans des structures départementales ne se fait pas naturellement sans une incitation financière. Le calcul de la redevance de concession tient compte de cet effort et bonifie ce montant par une formule qui tient compte de la population totale de la concession. Le montant des redevances est multiplié par un facteur obtenu par une simple division : nombre d'habitants des communes couvertes par la concession / nombre d'habitants desservis par EDF dans le département où se situe la concession. Plus la population départementale est proche de celle de la concession, plus le facteur favorise une redevance importante.

Les communes concédantes ou les syndicats « primaires » d'électricité sont invités à déléguer leur compétence à un seul syndicat départemental. De nombreux syndicats ont ainsi été créés de toute pièce au début des années 1990.

(a) 1991 : le congrès de Strasbourg de la FNCCR ou la renaissance du pouvoir concédant

A l'issue des négociations bilatérales entre la FNCCR et EDF, le modèle de cahier des charges de concession est dévoilé à l'occasion du 28^{ème} congrès de la FNCCR en septembre 1991. Le précédent congrès de la Fédération s'était tenu en 1982, à Dijon, sur les terres de son Président Robert Morlevat. Après presque une décennie, le congrès de Strasbourg, en 1991, symbolise le renouveau du pouvoir concédant et le retour en force de la FNCCR dans le paysage institutionnel.

L'examen des actes de ce congrès, près de quinze ans plus tard, est assez savoureux. Les arguments développés contre l'immixtion de Bruxelles dans les « affaires franco-françaises » sont d'une actualité permanente. Devant les représentants de la Commission européenne, venus expliquer leurs projets d'inspiration très libérale, les collectivités locales ont fait front commun avec les représentants de l'Etat, ministres, hauts fonctionnaires et dirigeants d'EDF. Quinze ans plus tard, ce front s'est très largement rompu, chacun essayant de tirer quelque avantage de la fatalité du processus de libéralisation.

Présenté officiellement à l'occasion de ce congrès, le projet ne fait pas pour autant l'unanimité en dehors des rangs très consensuels de la FNCCR. Les associations nationales de fonctionnaires territoriaux, notamment celle des *Ingénieurs des Villes de France*, réagissent assez mal à cette négociation à laquelle ils n'ont pas été associés. Ce modèle de cahier des charges est considéré comme « *l'enfant adultérin de EDF et de la FNCCR* », selon l'expression d'un membre éminent des IVF à l'occasion d'un colloque, organisé en décembre 1992 par le CNFPT, les IVF, l'ADEME et l'ENACT¹.

¹ CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale ; IVF : Ingénieurs des Villes de France ; ADEME : Agence de la Maîtrise de l'Energie ; ENACT : Ecole Nationale d'Application des

Ce colloque, qui s'est tenu à Montpellier un an après celui de la FNCCR à Strasbourg, est la réplique d'une autre frange des collectivités locales : celle de la mouvance décentralisatrice et environnementaliste.

Pour ces acteurs, cette négociation est perçue comme l'occasion manquée de remettre entièrement à plat le système concessif. Toutes les rancœurs et les hostilités à l'égard d'EDF sont redoublées par le sentiment d'avoir été mis devant le fait accompli. Ces rancœurs sont souvent convergentes - comme on le verra dans la troisième partie -, qu'elles soient liées à la politique électronucléaire d'EDF, à son statut monopolistique ou encore à son jacobinisme « cégétiste » et Saint-Simonien... Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, présent au congrès de Strasbourg avait pourtant demandé à EDF d'associer plus étroitement les associations nationales d'élus aux discussions avec la FNCCR.

L'alliance objective entre EDF et la FNCCR, qui ont choisi la stabilité du système concessif, a en partie occulté les autres acteurs institutionnels des collectivités locales. Cette alliance, parfois qualifiée de consanguine en raison de la présence d'agents d'EDF détachés dans les syndicats et à la FNCCR, s'est très largement estompée au fil du temps, la FNCCR, sous la direction de Josy Moinet et Michel Lapeyre, ayant largement retrouvé son autonomie de parole et d'action. Mais pour les plus militants de la mouvance environnementaliste des ingénieurs des villes de France, la suspicion est encore forte.

(b) La signature des premiers contrats de concession de nouvelle génération

Dans le même temps, la promulgation de la loi de décentralisation Joxe-Marchand du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République accélère la prise de conscience des collectivités locales de leur pouvoir concédant vis-à-vis

Cadres Territoriaux. Ces propos, qui nous ont été rapportés par un participant, n'ont pas été repris dans les actes du colloque.

CNFPT, IVF, ADEME, ENACT, *Distribution d'énergie et décentralisation. Quels nouveaux enjeux pour les collectivités locales ?* Rencontres nationales 8 et 9 décembre 1992 Montpellier - Paris, Les éditions du CNFPT, 1993, 150 p.

d'EDF. Le premier contrat de concession de nouvelle génération est signé par le syndicat de la Haute-Vienne en juillet 1992.

Le nouveau modèle de cahier des charges est officiellement adopté par l'instruction commune des ministères de l'intérieur et de l'industrie en date du 27 juillet 1993 « *relative à la révision des concessions de distribution publique d'énergie (projet de modèle de cahier des charges et de documents contractuels pour la concession à EDF des distributions d'énergie électrique)* ». Cette instruction insiste particulièrement sur la nécessité pour les collectivités concédantes de respecter les objectifs définis par le gouvernement dans le secteur de l'électricité (objectifs environnementaux, péréquation des tarifs, priorité donnée à l'électricité en réseau...). L'énonciation même de ces objectifs se prête à la critique des juristes les plus scrupuleux, partisans de la liberté des concédants. Ainsi, Henri Courivaud estime que ces objectifs « *limitent de façon conséquente la liberté contractuelle de ces collectivités et, de cette manière, leur capacité à définir une véritable politique locale de l'énergie...* ».¹

La centralisation et l'uniformité des contrats de concession ont été renforcées par la clause de la commune la plus favorisée signée entre la FNCCR et EDF en 1993. Cette clause fut adoptée à la demande des communes ou des syndicats qui étaient les premiers à avoir signé les charges et qui ne souhaitaient pas se sentir floués par d'autres qui auraient mieux négocié.

Les contrats de concession se présentent en général en 37 articles et 4 annexes. L'annexe 1 est la plus importante. Elle définit les modalités pratiques de l'application des articles du cahier des charges : montant de la redevance de concession, redevance d'occupation du domaine public, intégration des ouvrages dans l'environnement, partage de la maîtrise d'ouvrage des renforcements, extension et branchements,

¹ Commentaire de Henri Courivaud dans une note de bas de page de son article *Chronique : Les collectivités locales confrontées à la libéralisation des activités de réseaux électriques : convergences et divergences d'approche entre la France et l'Allemagne.* / Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz (CJEG) n° 581, Novembre 2001 p. 411 à 429. p. 412.

production autonome, mise à disposition d'information, travaux sous tension et création d'une commission permanente de conciliation¹.

Dans le cadre des contrats de concession, il ne saurait, au regard de la loi, exister un modèle unique de contrat. Mais la FNCCR a exprimé une forte volonté d'uniformité des cahiers des charges afin que les communes soient traitées de manière équitable. Le modèle de cahier des charges a donc été signé en termes identiques par toutes les autorités concédantes, renforçant le caractère centralisé du système. Le monde urbain, notamment représenté par l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) en relation avec les Ingénieurs des Villes de France (IVF), ne s'est pas senti correctement représenté au cours de cette négociation. Dans le même temps, EDF a su proposer aux plus grandes agglomérations qui en avaient fait la demande des conventions de partenariat.

Ce fut notamment le cas de la ville de Lyon où, parallèlement à la signature du contrat de concession entre EDF et la ville de Lyon, EDF a signé en février 1993 une « *charte de partenariat au service de la cité* » avec la communauté urbaine de Lyon. Alors que le contrat de concession concernait la ville de Lyon, autorité concédante autonome, la charte fut conclue avec Michel Noir en tant que Président de la communauté urbaine de Lyon. Cette charte représentait pour EDF un coût de près de 50 millions de francs pour les trois premières années. Ce document de trente pages recensait des actions aussi diverses que l'éclairage de la tour de la Part-Dieu (0.6M francs) ou des programmes de soutien aux déplacements en véhicule électrique (5M francs d'études ou infrastructures) ou encore la mise à disposition de personnel pour l'Agence de développement économique de la région lyonnaise. A l'occasion de notre étude locale sur le département du Rhône, nous nous sommes rendus compte que cette charte n'avait pas été reconduite et qu'elle semblait surtout avoir été oubliée par les responsables municipaux.

Revitalisée au cours de cette dernière décennie 1990-2000, l'économie concessionnaire est en passe de stabilisation. La campagne de signature est en voie

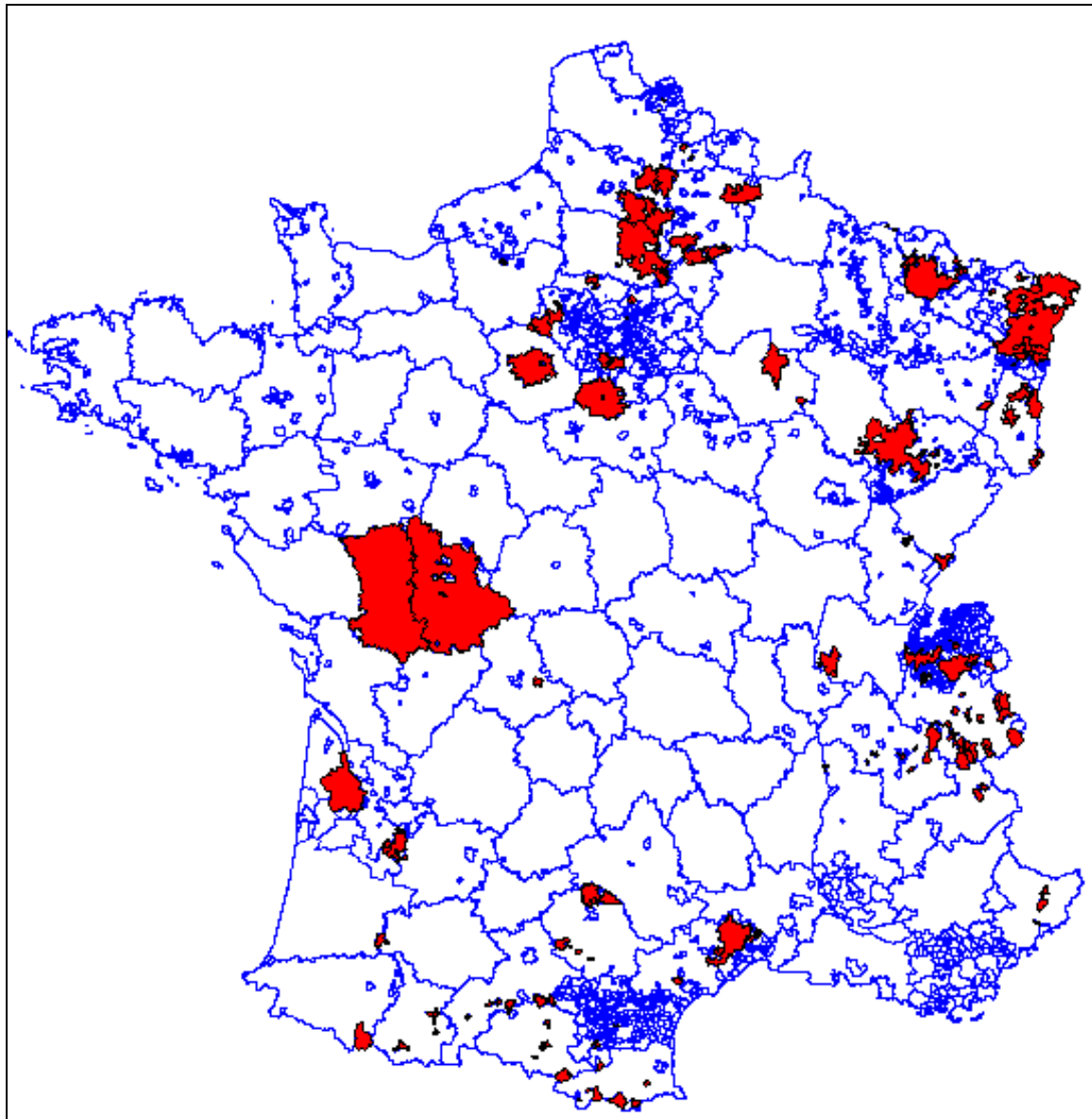
¹Le modèle de cahier des charges accompagné de commentaires relatifs à chaque article est disponible au téléchargement sur le site Internet de la FNCCR www.fnccr.asso.fr.

d'être achevée avec, depuis la nationalisation, une réduction du nombre de contrats de 14000 à 1551 pour 36.000 communes.

Contrats de concession communaux en cours	1327
Contrats de concession syndicaux en cours	224
Total des contrats de concession en cours	1551

Tableau 1 : Contrats de concession de distribution d'électricité au 31 décembre 2003.

Source EDF

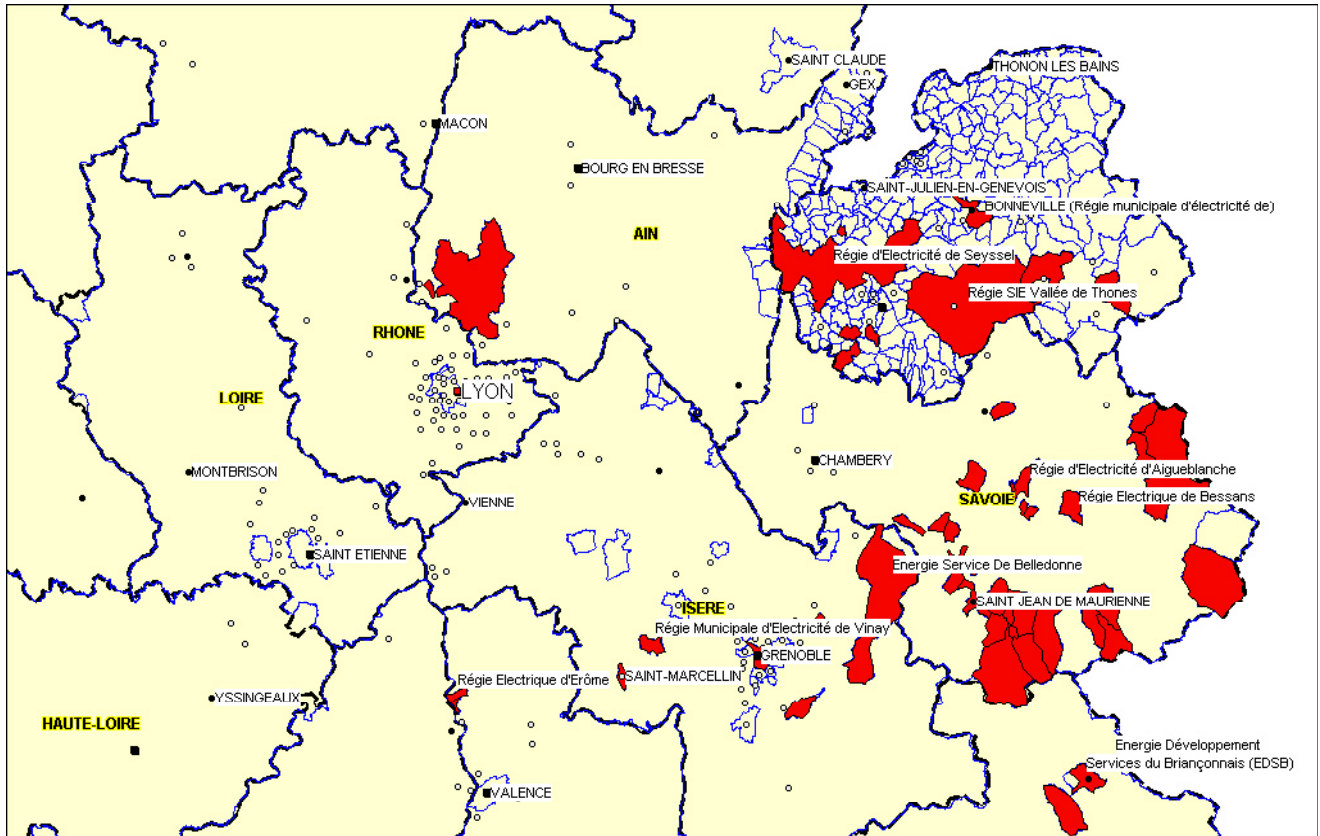


Carte 3 : Carte des concessions EDF et des entreprises locales d'électricité (déc. 2002)

Source : données EDF, réalisation G. Bouvier.

Les contours des concessions de distribution publique concédées à EDF apparaissent en bleu.
Les territoires de distribution des entreprises locales de distribution apparaissent en rouge.

Cette carte nationale (hors Corse), où l'on distingue les périmètres des concessions, illustre l'effort de regroupement syndical à la maille départementale engagé à partir du début des années 1990. On observe encore quelques zones non-regroupées dans l'Aude, le Var, la Haute-Savoie, le Vaucluse, le bassin parisien et le Nord de la Lorraine.



Carte 4 : Zoom sur Rhône-Alpes de la carte des concessions de distribution et des entreprises locales d'électricité (2002).

Source : données EDF, réalisation G. Bouvier.

La légende de cette carte est identique à la précédente. Il s'agit d'une observation à plus grande échelle, sur le territoire de la région Rhône-Alpes, de ces territoires de concessions. On y observe le morcellement du territoire en Haute-Savoie¹ et la

¹ Au moment même de conclure cette carte, celle-ci était rendue obsolète par le regroupement des concessions en Haute-Savoie qui a eu lieu en 2003. Nous n'avons pas pu retrouver de données plus récentes. Les données relatives à ce type de carte sont relativement difficiles à récolter. Elles représentent des enjeux évidents de territoires et donc de concurrence dans le cadre du marché. Par ailleurs, les données de cette carte sont antérieures à la scission entre les deux syndicats du département du Rhône, le SYDER et le SIGERLY. Une seule concession apparaît donc dans ce département – en dehors de celle de la ville de Lyon.

présence de nombreuses régies et entreprises locales de distribution d'électricité dans les Alpes. Les frontières des départements ne coïncident pas toujours systématiquement avec celles des concessions comme c'est le cas dans le département de la Loire et de la Haute-Loire. La multiplicité des concessions ne préjuge pas forcément du nombre de syndicats départementaux. Comme on le voit, un certain nombre de communes n'ont pas transféré leur compétence d'autorité concédante à un syndicat.

* * *

Au seuil des années 2000, avant l'entrée dans la période de turbulence liée à l'ouverture des marchés que nous allons décrire, les syndicats d'électrification sont progressivement montés en puissance. Leurs assises se confortent grâce au recrutement de nouveaux fonctionnaires territoriaux et à la prise de nouvelles compétences liées, dans un premier temps, à la maîtrise d'ouvrage des travaux de renforcement des réseaux. Ils se sont notamment dotés de moyens humains et financiers pour effectuer le contrôle de l'activité de concession et leurs revendications relatives aux investissements sur les réseaux concédés à EDF sont davantage fait entendre.

Divers scénarios d'évolution des rapports de force avaient été envisagés, la plupart d'entre eux étant plus contraignants pour l'entreprise EDF et plus révolutionnaires pour l'équilibre du système comme par notamment la reprise en main, par les élus des grandes villes et des agglomérations, du pouvoir concédant ou la mise en concurrence des concessions et l'affrontement avec les grands fontainiers dont les velléités dans le domaine de l'énergie étaient pressenties.

L'accord tacite entre la FNCCR et EDF, ce choix du « *compromis républicain* », ainsi nommé par François-Mathieu Poupeau, apparaît aujourd'hui dans toute sa sagacité. Cet équilibre discret du système permet aux élus d'asseoir leur pouvoir et à l'entreprise de recomposer ses bases territoriales et de se mettre à l'abri d'une concurrence sur sa mission première de service public de distribution.

B. L'EQUILIBRE DISCRET DU SYSTEME DE L'ELECTRIFICATION RURALE ET DES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE LES COLLECTIVITES CONCEDEANTES ET EDF : UN OUTIL DE POUVOIR POUR QUELQUES ELUS.

De la campagne de signature des cahiers des charges de seconde génération à l'ouverture progressive, à partir de 2000, des marchés de la fourniture d'électricité, le mode d'organisation de la distribution s'est stabilisé. Au cœur de ce système d'organisation se trouvent :

- l'électrification rurale (1),
- les syndicats départementaux d'électricité (2)
- et la FNCCR (3).

Nous considérons que certains élus locaux, par l'intermédiaire des syndicats d'électricité, ont su se constituer des marges de manœuvre et de pouvoir vis-à-vis des autres élus locaux. Quelles sont ces marges de manœuvre et quelle est la nature du pouvoir qui s'exerce dans ce cadre ?

A cet égard, nous voudrions indiquer en préliminaire que nous ne portons aucun jugement de valeur ou d'opportunité sur ces pouvoirs. Ils ont une légitimité propre, dans une dialectique entre des élus locaux, des pouvoirs publics et une entreprise dont le caractère public ne la soustrait pas à ses obligations de rentabilité et de profitabilité¹. Bien d'autres secteurs de la vie politique locale sont porteurs d'enjeux de pouvoir plus immédiats comme le logement social, la gestion de l'eau ou l'économie mutualiste agricole et mériteraient sans doute une lecture de nature géopolitique.

Il faut également relativiser notre appréciation de ce pouvoir. Dans une période où le service public de l'électricité fonctionne correctement sur l'ensemble territoire et où les coupures sont extrêmement rares, l'électricité ne fait pas l'objet d'une

¹ Le changement de statut de l'entreprise EDF a eu lieu en juillet 2004 (loi du 9 août 2004). Compte tenu de la participation encore majoritaire de l'Etat à son capital, nous employons le présent pour éviter les lourdeurs de style.

préoccupation particulière des citoyens. L'électricité est un bien essentiel mais quasi invisible¹. En dehors de la période très actuelle d'ouverture du marché de la fourniture, qui a remis l'électricité sous les feux de l'actualité, il ne s'agit pas d'une question politique de premier plan porteuse d'enjeux électoraux directement médiatisés. La très grande majorité des élus locaux et nationaux ignorent tout de ces problématiques ; il s'agit d'un domaine spécialisé dans lequel seuls quelques élus s'impliquent durablement en faisant parfois de ces questions une « niche ».

L'essentiel du « pouvoir » des élus est symbolique. Face à EDF, la mission d'organisation du service public local de l'électricité, que les collectivités locales partagent avec l'Etat (loi du 10 février 2000), permet aux élus d'endosser l'habit de gardien et de protecteur du service public². Plus prosaïquement, ce pouvoir est surtout celui de conduire des travaux sur les réseaux concédés au distributeur (EGD, Electricité Gaz Distribution, mieux connu sous son ancienne appellation EDF-GDF Services). Le pouvoir des syndicats qui se sont dotés de la maîtrise d'ouvrage est celui de réaliser ces travaux selon ses propres choix politiques. Les décisions d'engager des travaux dans telle ou telle commune, la mise sur agenda afin de faciliter leur coordination des travaux - dont on rappelle qu'elle est la première source de mécontentement des résidents et des électeurs- et le choix des entreprises prestataires sont des prérogatives essentielles.

Du point de vue géopolitique, ces travaux peuvent paraître dérisoires : l'enfouissement souterrain des ouvrages et des réseaux ne concerne le plus souvent que quelques dizaines de mètres. Mais du point de vue de la géopolitique locale, ces travaux, aussi mineurs qu'ils puissent être, représentent un enjeu non négligeable pour les communes. L'enfouissement des réseaux électriques permet ainsi souvent de réhabiliter l'ensemble d'un site, une place de village, un fronton de mairie. Il faut lire les pages locales de la presse quotidienne régionale pour comprendre l'importance de ces travaux pour un village ou pour un centre ville.

¹ Ce n'est que lorsqu'on en est privé qu'on se rend compte de l'omniprésence de l'énergie électrique et de son besoin absolu. La situation des familles endettées qui se voient couper l'électricité en témoigne avec acuité.

² Nous consacrons un développement à cette « parure » et à cette représentation dans la seconde partie.

Dans sa capacité d'arbitrer les choix d'investissements du syndicat départemental, son Président a le pouvoir de satisfaire ou non tel collègue ou telle zone du territoire. C'est en ce sens qu'on estime que la présidence d'un syndicat départemental est un formidable marche-pied pour les élections sénatoriales pour lesquelles contact avec les grands électeurs est primordial.

Dans notre description, nous ne voudrions cependant pas réduire ce système à une zone d'ombre ou de clientélisme de la République. Ce pouvoir est en effet légitimé par les critères de sélection adoptés en assemblée générale ou par le bureau du syndicat. Les présidents sont des élus parmi d'autres, eux-mêmes élus démocratiquement au suffrage universel.

1) L'électrification rurale et le FACÉ : le nerf du pouvoir des collectivités locales

Le régime de l'électrification rurale est indissociable du système de pouvoir local qui s'est construit autour de la distribution publique d'électricité.

Sa genèse et son fonctionnement expliquent de nombreux aspects de l'histoire de l'électricité en France comme l'importance du poids institutionnel des acteurs ruraux dans ce domaine. Le système de l'électrification rurale est en quelque sorte une dérogation à l'architecture adoptée par la loi de 1906 basée sur le système concessif : les collectivités locales sont à la fois concédantes et maîtres d'ouvrage des travaux sur leurs réseaux en concession. Chaque consommateur d'électricité paie dans sa facture une taxe communale sur l'électricité, qui varie de 0 à 8 %, ainsi qu'une taxe départementale qui varie quant à elle de 0 à 4% du montant de la facture¹. Ces montants cumulés sont tout à fait considérables : Les taxes locales sur l'électricité ont un produit annuel national d'environ 1,2 milliard d'€(chiffres de 2003) répartis entre

¹ Institués par les départements et par les communes (ou les syndicats), ces impôts indirects sont appliqués aux consommations d'électricité livrées sous une puissance inférieure à 250 KW. Elles sont assises sur 80 % du montant hors taxes de la facture d'électricité lorsque la fourniture est faite par le distributeur sous une puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA. Elle est assise sur 30 % dudit montant lorsque la fourniture est faite sous une puissance souscrite supérieure à 36 KVA et inférieure à 250 KVA.

les communes et leurs groupements (0.79 Milliards d'€) et les départements (0.4 milliards d'€)

Le *pouvoir* des syndicats d'énergie s'appuie largement sur ces recettes dont l'affectation aux travaux d'électrification rurale est également une entorse au principe de non-affectation des ressources fiscales.

(a) *L'ensemble du système de l'électrification rurale repose sur la distinction entre zones rurales et zones urbaines*

Dans les zones urbaines, EDF et les entreprises locales de distribution assurent les travaux d'extension, de renforcement et d'entretien des réseaux moyenne et basse tension ainsi que leur renouvellement. Les communes sont de simples autorités concédantes : elles n'interviennent pas sur les réseaux dont elles ont la gestion. Les taxes locales (communales) sur l'électricité, prélevées sur les factures par EDF ou par les entreprises locales de distribution, sont généralement reversées aux communes et sont affectées à leur budget global.

Dans les zones rurales, le système de la distribution d'électricité dépend du régime dit de l'électrification rurale. Ce sont les collectivités locales qui ont la charge de l'extension et du renforcement du réseau basse tension. Les taxes locales sont reversées au Conseil général ou au syndicat¹ qui répartissent ces montants en fonction des aides décidées. Le financement des travaux d'extension, de renforcement, et d'amélioration esthétique du réseau base tension est assuré par les taxes locales perçues auprès des clients, par les redevances de concession versées par le concessionnaire et, pour près de la moitié d'entre eux, ces investissements sont financés par le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACÉ).

Cette distinction entre zones rurales et zones urbaines repose sur des critères issus de différentes strates administratives et souffre de nombreuses dérogations.

¹ Cette disposition figure dans la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

La règle générale est la suivante : bien que les critères de définition de la ruralité soient nombreux, ceux qui régissent le régime de l'électrification rurale sont définis dans une circulaire interministérielle agriculture/industrie en date du 22 avril 1971. Par référence au recensement général de la population (RGP) de 1968, sont considérées comme relevant du régime de l'électrification rurale les communes ne comportant aucune agglomération d'au moins 2000 habitants et ne faisant pas partie d'une agglomération multi-communale d'au moins 5000 habitants.

Ce cadre général laisse place à de nombreuses exceptions car cette même circulaire a donné pouvoir aux préfets - par arrêté préfectoral pris après consultation des autorités concédantes -, de maintenir certaines communes manifestement urbaines dans le régime rural. D'autres communes qui auraient dû relever du régime rural ont pu être classifiées dans le régime urbain.

A la demande de leur Conseil général, certains départements ont ainsi pu opter pour le régime urbain dans leur totalité. Ce fut le cas des départements suivants :

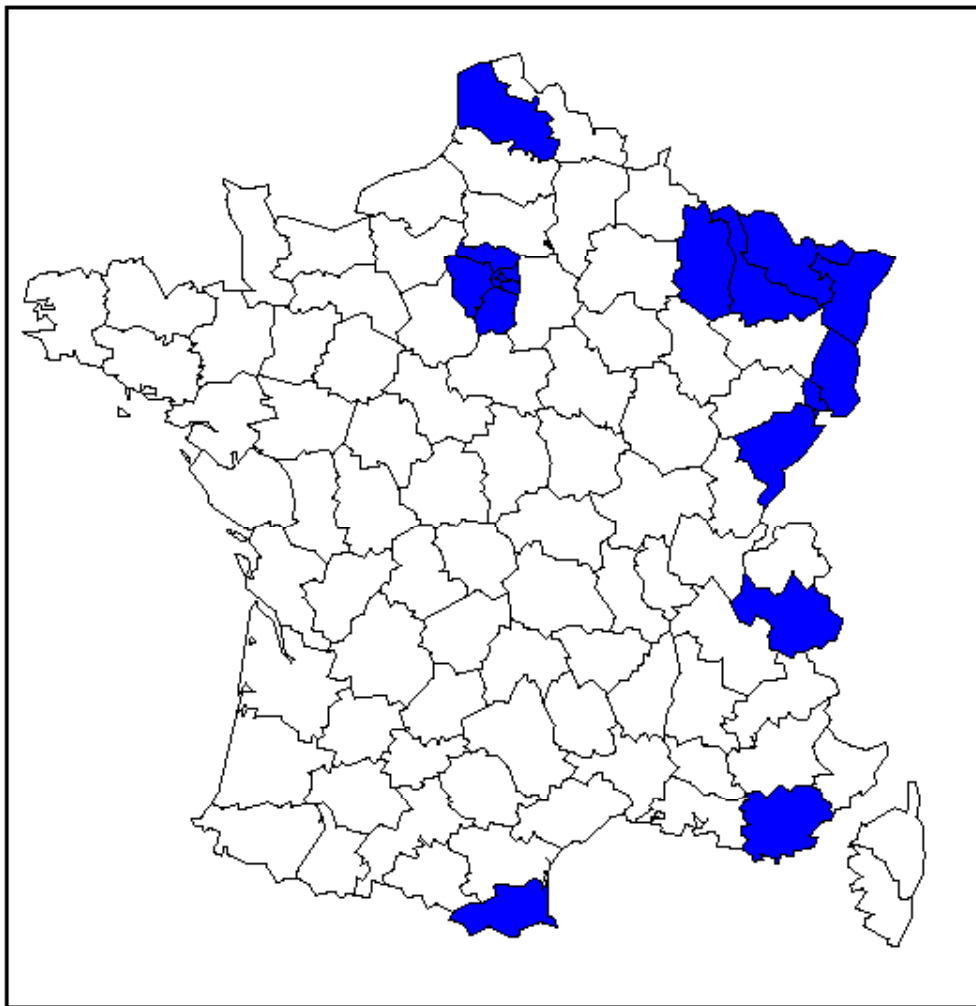
- Essonne, Val d'Oise, Yvelines, Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Territoire de Belfort, Savoie, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Var (Décision du Premier ministre du 22/04/1974)¹
- Meurthe-et-Moselle (Décision du ministère de l'agriculture et de l'industrie du 18/07/1983)
- Meuse (Décision du 21/07/1989)
- Doubs (Décision de juillet 1992)

Par ailleurs, les départements suivants d'Ile de France appartenaient déjà au régime urbain : Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

Le passage au régime urbain – qui est définitif et non réversible - doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal et d'une demande « dûment motivée » transmise au préfet qui, après avoir consulté les parties intéressées (DDAF, DDE, syndicat, EDF...), peut accorder cette modification de régime par arrêté préfectoral.

¹ Cette exception souffre elle-même d'une autre dérogation : dans ces départements, les communes qui ne forment pas une unité urbaine et pour lesquelles l'exploitant est un distributeur non nationalisé demeurent en régime rural.

Carte 5 : Carte des départements ayant choisi le régime urbain d'électrification.



Départements entiers ayant adopté le régime urbain pour l'électrification rurale.

Mais la définition de la ruralité est propre au régime de l'électrification rurale et ces nombreuses dérogations méritent d'être mises en regard de la définition officielle de l'INSEE.

La définition de la ruralité par l'INSEE :

Avant le recensement de 1990, le critère de ruralité des communes était basé sur un décret de 1936. La commune était considérée comme rurale si sa population était inférieure à 2000 habitants ou, si elle était comprise entre 2000 et 4000 habitants, à condition que la population agglomérée au chef-lieu ait été inférieure à 2000 habitants. Pour adapter les modes de calcul à la réalité géographique des agglomérations et au phénomène de rurbanisation, l'INSEE a estimé qu'une commune

ne pouvait être considérée comme rurale si elle jouxtait d'autres agglomérations pour former avec elles un véritable tissu urbain. La notion de zone bâtie - territoire comportant un ensemble de constructions avoisinantes telles qu'aucune n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres - et celle d'unité urbaine sont invoquées pour définir la ruralité en opposition à l'urbanité. Les unités urbaines sont les communes dont la population de la plus grande zone bâtie atteint 2000 habitants et les agglomérations multi-communales regroupant, dans une même zone bâtie, au moins 2000 habitants. Les communes urbaines sont celles qui appartiennent à une zone urbaine ; les autres sont rurales.

Les services du FACÉ ont fait apparaître dans ce tableau la non-coïncidence des communes selon les critères retenus : INSEE ou Electrification Rurale.

	Communes rurales INSEE	Communes urbaines INSEE	Total
Communes en régime Électrification Rurale	26974	1190	28164
Communes en régime urbain	4277	4110	8387
Nombre total de communes selon le RGP 90	31251	5300	36551
Nombre total de communes selon le RGP 99	30611	5954	36565

Tableau 2 : Régimes de l'Électrification Rurale et régime INSEE. Source : site du FACE

Pour 15% des communes, il n'y a pas coïncidence entre les définitions de l'INSEE et de l'électrification rurale. Pour autant, ce tableau étant biaisé par le statut des départements entiers qui sont au régime urbain, ne donne pas forcément une vision pertinente de la réalité de la non-coïncidence.

Une autre définition vient encore troubler le paysage et la bonne représentation du système : Il s'agit des règles de recouvrement de la taxe locale sur l'électricité¹. La

¹ Article L. 5212-24 du CGCT.

La circulaire du 11 février 2005 de la DGCL pour la préparation des budgets primitifs locaux 2005 indique une modification des règles afférentes à la perception de la taxe sur l'électricité par les syndicats intercommunaux. « L'article 178 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (13 août 2004) modifie l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales qui détermine les

taxe peut être mise en place et perçue par les communes dont la population agglomérée est supérieure à 2000 habitants. Si la commune n'atteint pas ce seuil, la taxe peut alors être perçue par le syndicat d'électrification¹.

La complexité et la fragilité des distinctions administratives entre régime urbain et régime d'électrification rurale sont des éléments de faiblesse du dispositif du FACÉ auxquels il conviendra peut-être un jour de remédier.

(b) *Le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACÉ)*

Le FACÉ a été créé en 1936 pour aider les collectivités locales rurales à amortir les emprunts qu'elles souscrivaient pour financer l'électrification des campagnes. Il n'a pas été supprimé par la loi de 1946. Son conseil d'administration est composé de nombreux élus locaux, représentants de la FNCCR, de représentants des ministères de l'industrie et de l'agriculture et de représentants d'EDF.

Le FACÉ est alimenté par une contribution assise sur les recettes basse tension des distributeurs d'électricité. EDF, en tant que distributeur sur près de 95% du territoire, assure ainsi près de 95% de ce financement². Cette contribution est calculée à partir

conditions de perception de la taxe sur l'électricité par les syndicats intercommunaux. Ainsi, la notion de « syndicat de communes pour l'électricité » compétent pour percevoir la taxe sur l'électricité est remplacée par celle de syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, c'est-à-dire le syndicat ayant bénéficié du transfert du pouvoir concédant. Cet article met par ailleurs à jour la condition de population en supprimant la notion de population agglomérée au chef-lieu. Par conséquent, les syndicats intercommunaux peuvent, par simple délibération, décider de percevoir la taxe sur l'électricité en lieu et place des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants. Pour les communes dont la population est supérieure au seuil précité, la perception par le syndicat est désormais possible mais nécessite une délibération concordante du comité syndical et de la commune concernée. Enfin, s'agissant des syndicats non métropolitains, ils bénéficient d'une majoration facultative de taux, pouvant s'élever jusqu'à 1,5 fois le taux normal. Cette possibilité est conditionnée à l'affectation du produit ainsi obtenu à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie domestique. »

1 Circulaires des 22 avril 1971, 2 février 1977 et 13 juillet 1983.

2 EDF finance ainsi le FACÉ en lui apportant 1.8 milliard de francs chaque année. Cette somme couvre un large tiers des investissements que les 26.000 communes concernées consacrent annuellement au renforcement, à l'extension et à l'amélioration des réseaux. Sources : *chiffres EDF*.

d'un taux qui est cinq fois plus élevé en zone urbaine qu'en zone rurale¹, ce qui en fait un instrument de solidarité territoriale nationale entre les distributeurs d'électricité.

Le ministère de l'agriculture rappelle avec soin que ce système ne pèse en rien sur le budget de l'Etat et qu'il a permis de financer en 1997 un programme de travaux s'élevant à 3 milliards de francs, auxquels se sont ajoutés les travaux financés par les collectivités rurales sur leurs fonds propres (taxes sur l'électricité, emprunts et autres ressources) pour un montant voisin de 2 milliards de francs. Durant les deux dernières décennies, ce sont environ 95 milliards de francs (francs de 1997) de travaux d'électrification rurale qui auront été réalisés.

Type de travaux	Tranche	Montant de travaux	Taux d'aide	Montant des aides
Extension et renforcements	A/B	346	65%	224,9
Environnement	C	114	65%	74,1
Programmes spéciaux				
- DUP-THT et intempéries	A/B	2,5	65%	1,6
- EnR / MDE	A/B	5,5	65%	3,6
TOTAL		468M€		304,2M€

Tableau 3 : enveloppe nationale des travaux et aides du FACÉ pour l'année 2004. *Source FACÉ*

A l'occasion des premières lois de décentralisation de 1983, la mission du FACÉ a été confirmée en donnant aux conseils généraux un pouvoir d'expression des prévisions des besoins et de répartition des aides entre les collectivités locales. La même année, l'Etat s'est désengagé financièrement du dispositif en incorporant sa subvention à l'électrification rurale dans la dotation générale d'équipement du département (DGE). Le financement des travaux d'électrification rurale a alors été

¹ Informations tirées du site du Ministère de l'agriculture. Par ailleurs, le site du FACÉ indique que ce taux de contribution fut ramené en 1993 à 1.95 % pour les communes urbaines et 0.39 % pour les communes rurales. Chaque distributeur avait versé en 2001 une contribution annuelle égale à 2.2% de ses recettes BT provenant des clients des communes urbaines et à 0.44% de ses recettes BT provenant des clients des communes rurales.

prise en charge par les collectivités locales (14.3%), les distributeurs (dont EDF) et le FACÉ¹.

Son fonctionnement est le suivant : les communes décident de l'inscription des travaux à réaliser sur le programme annuel, puis en assument la maîtrise d'ouvrage, avant que ceux-ci soient remis à EDF en vue de leur exploitation.

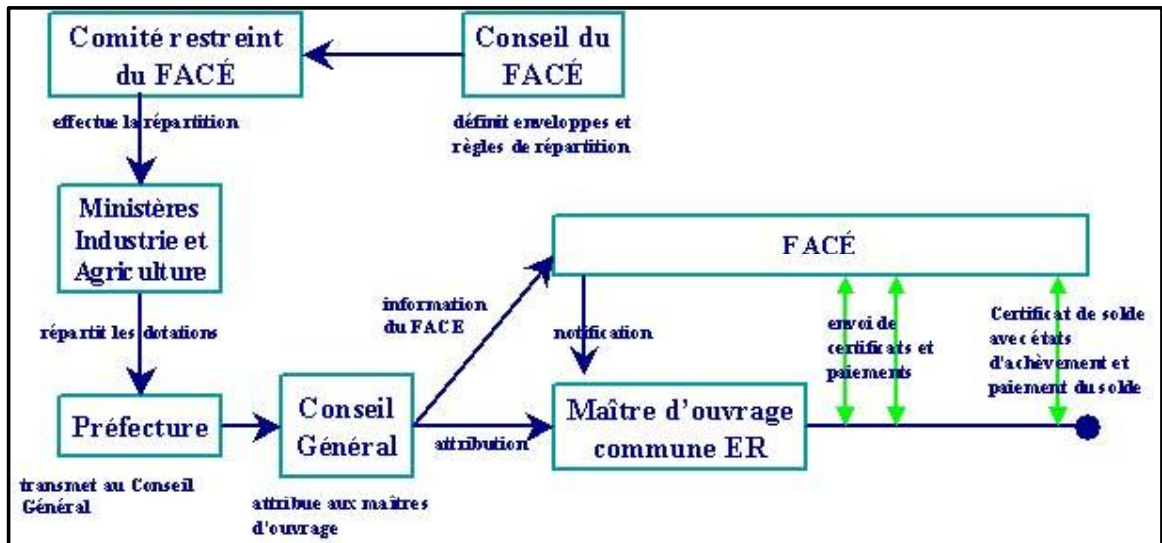


Figure 1 : schéma de fonctionnement du FACÉ. Source Site Internet du FACÉ

Le conseil d'administration réunit les représentants des collectivités locales (conseils généraux, collectivités maîtres d'ouvrage des communes placées sous régime ER (FNCCR), des ministères de l'agriculture, de l'industrie, budget, de l'intérieur, de la DATAR et des distributeurs (EDF et non nationalisés...). Ce conseil fixe annuellement le montant global des travaux qui seront financés à hauteur de 65%. Les collectivités locales n'ayant pas de responsabilité sur le prix de l'électricité, leurs demandes d'investissements sur les réseaux ne peuvent qu'être inflationnistes : c'est là un biais important du dispositif.

¹ A partir de 1991, une tranche C a spécifiquement été créée pour financer les travaux d'amélioration de l'intégration des lignes électriques dans l'environnement. Une majoration de 250 millions de francs est affectée à cette nouvelle tranche C. Pour de plus amples détails : voir le site du FACÉ sur Internet www.face-infos.com.

(c) De l'électrification des territoires ruraux au maintien du système de l'électrification rurale : le vouloir-vivre du FACÉ

La première mission du FACÉ était d'étendre le réseau de distribution d'électricité à l'ensemble du territoire. Ce mécanisme interventionniste avait été décidé pour faire face aux carences d'investissements des entreprises privées auxquelles était confiée l'exploitation de ce réseau. L'électrification du territoire a totalement été achevée au début des années 1960, l'ensemble du territoire français accédant ainsi au mode de vie moderne permis par les usages de l'électricité.

L'électrification rurale, en tant que mécanisme impliquant les élus locaux, n'abdique pas pour autant. Ce qui caractérise la force d'un système est sa capacité endogène à se transformer pour se maintenir et s'adapter aux évolutions exogènes. Ce vouloir-vivre est prodigieux mais il n'est pas étonnant : les structures administratives, humaines ou commerciales ne s'auto-dissolvent jamais tout à fait naturellement. Le FACÉ en est un bon exemple. A chaque époque et face à chaque échéance parlementaire susceptible d'éroder une partie des prérogatives des élus locaux, ceux-ci ont su s'organiser pour défendre ce système, considéré comme le socle du service public local et de la solidarité territoriale.

Le FACÉ ne cesse de se réformer et de s'adapter aux nouvelles données. L'électrification du territoire étant achevée au cours des années 1960, le fonds s'est engagé dans le renforcement des réseaux existants, devenus trop fragiles face à la croissance de la consommation électrique. Ces travaux de renforcement des réseaux doivent permettre de faire disparaître les chutes de tension de livraison d'électricité selon les critères nationaux.

La notion de perfectionnement des réseaux comporte plusieurs objectifs, comme celui de diminuer les interruptions de fourniture d'électricité supportées par les abonnés ruraux et, plus récemment, celui de mieux insérer les réseaux ruraux dans l'environnement paysager par enfouissement, ou effacement.¹

¹ En conformité avec les préoccupations affirmées par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire de novembre 1991 qui décida de vingt mesures en faveur du développement des espaces ruraux pour un montant global de 2 milliards de francs.

Le souci de l'intégration paysagère des réseaux est une préoccupation relativement tardive des élus. Jean Gaubert, Président du syndicat départemental des Côtes d'Armor¹, en témoigne en 1991 à l'occasion du congrès de la FNCCR :

« Dans les années 60/70, on inaugurait encore en grande pompe le nouveau transformateur placé, tel un arc de triomphe, au milieu de la place du village. Ces temps ont changé et désormais, comme en tant d'autres domaines, les consommateurs, après avoir exprimé des exigences quantitatives, se préoccupent de qualité. D'où la demande de plus en plus pressante d'intégration des réseaux. »²

A partir de 1994, le FACÉ s'est engagé dans l'accompagnement financier des projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (énergies photovoltaïque, éolienne, micro-hydraulique) en permettant aux collectivités locales, maîtres d'ouvrage, de bénéficier d'une aide portant sur le coût de l'installation et de l'adaptation des équipements ; par ailleurs le FACÉ finance des opérations de maîtrise de l'énergie en tant que solution alternative au renforcement des réseaux (réduction de la consommation lors des périodes de pointe).

La loi du 10 février 2000 a, quant à elle, conforté dans le même mouvement les collectivités locales en tant que maîtres d'œuvre de tout ou partie des « *travaux de premier établissement d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution* » et le FACÉ en tant que garantie de ressources externes pour le financement des travaux réalisés par les collectivités sur les réseaux basse tension. Les actions des collectivités locales en vue d'éviter un renforcement ou une extension des réseaux de distribution sont à nouveau encouragées par des dispositions de la loi de 2000, relatives à la mise en œuvre d'installations de production d'électricité « *de proximité* » et de maîtrise de la demande des consommateurs basse-tension³.

¹ Jean Gaubert est devenu député, puis membre du conseil d'administration de la FNCCR.

² *Actes du congrès de la FNCCR*, décembre 1991, Strasbourg, p. 70. Cette appréciation de Jean Gaubert est appuyée par le second plan de l'affiche de François Mitterrand aux élections présidentielles de 1965, qui représente des lignes électriques Haute-Tension, que nous reproduisons page : 275.

³ Articles 11 et 17 de la loi du 10 février 2000.

(d) *Les faiblesses du dispositif*

Les collectivités concédantes, FNCCR en tête, ont toujours défendu ardemment les mécanismes de l'électrification rurale. Le cœur de leur fonction étant progressivement devenu double : autorités concédantes et maîtres d'ouvrage en zone rurale des travaux sur les réseaux.

Ce système n'est pourtant pas exempt de critiques : à l'occasion de la première cohabitation, en 1986-1988, le FACÉ avait fait l'objet de critiques sévères de la part des services du ministre de l'industrie, Alain Madelin, qui étaient restées sans suite. Plus récemment, le rapport 2001 de la Cour des Comptes sur le service public de distribution d'électricité et l'intercommunalité a mis en lumière plusieurs types de dysfonctionnements.

La première critique d'ensemble est celle de la distinction parfois factice entre zones rurales et zones urbaines. La coïncidence entre les zones rurales telles que définies par l'INSEE et celles du régime de l'électrification est loin d'être parfaite. Pour des raisons historiques ou d'opportunité, certains départements pourtant très ruraux sont entièrement passés au régime urbain, comme le Doubs ou la Savoie. Les communes en régime urbain bénéficient de la même qualité d'investissement sur les réseaux - faits par EDF ou les ELD - que leurs homologues en régime rural. Mais les communes urbaines touchent directement les taxes municipales sans devoir les affecter sur ces réseaux.

En raison d'économies d'échelle et de normalisation des pratiques, les travaux réalisés par EDF devraient, a priori, revenir moins chers que ceux que les syndicats font faire par des entreprises locales. A prestations égales, les coûts supportés par les syndicats seraient ainsi plus élevés que ceux d'EDF.

Enfin, les militants du modèle de l'énergie décentralisée montrent du doigt le mécanisme de renforcement des réseaux. Les mécanismes de financement de l'électrification des zones rurales conduisent le plus souvent au renforcement des réseaux. Les partisans du recours à la production décentralisée le regrettent et mettent en évidence l'intérêt économique et écologique de l'utilisation d'une énergie produite localement à moindre coût.

Le FACÉ a également été la cible du rapport du commissariat général du plan sur la maîtrise de l'énergie¹ en 1998 qui dénonçait « *la concurrence déloyale que fait le chauffage électrique à l'usage individuel du bois dans les zones rurales, où les mécanismes du Fonds d'amortissement des charges de l'électrification (FACÉ) subventionnent fortement les renforcements de réseaux nécessités par l'extension de l'usage thermique de l'électricité.* »

Ces inquiétudes ont été rapportées par le sénateur Henri Revol dans son rapport parlementaire² malgré la création en 1995 par EDF et l'ADEME d'une enveloppe supplémentaire au budget traditionnel du FACÉ destinée à subventionner la production décentralisée d'électricité lorsque que celle-ci s'avère moins coûteuse que l'extension des réseaux.

Le rapport de mission, dit rapport Piketty³, publié au printemps 2000 à la suite de la grande tempête de décembre 1999, faisait un certain nombre de préconisations, dont le transfert à EDF de la maîtrise d'ouvrage des investissements en zone rurale. Nous analyserons plus loin quel sort a été réservé par le gouvernement à ce rapport face à la levée de boucliers de la FNCCR lors de son congrès de Toulouse⁴.

2) Les syndicats d'électricité : interfaces entre les élus et EDF ?

Les collectivités locales, historiquement réunies en syndicats primaires, se sont progressivement rassemblées à la maille départementale en syndicats départementaux. Ce regroupement a été incité par le mode de calcul des redevances des nouveaux cahiers des charges de concession. Les syndicats sont des collectivités territoriales au

¹ MARTIN, Yves, *La Maîtrise de l'Energie, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat Général au Plan*, La Documentation française, janvier 1998, 470 p.

² REVOL, Henri, *La politique énergétique de la France : passion ou raison ? Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir des éléments relatifs aux conditions d'élaboration de la politique énergétique de la France et aux conséquences économiques, sociales et financières des choix effectués*. Président : Jacques VALADE, rapporteur : Henri REVOL / Les rapports du Sénat n°439 – 1997-1998.

³ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat d'Etat à l'industrie, conseil général des Mines, *La sécurisation du système électrique français*, rapport de mission, Gérard Piketty, Claude Trink, Renaud Abord de Chatillon, mai 2000. 82 pages <http://www.cgm.org/rapports/edf/reseau.PDF> .

⁴ Dans le chapitre consacré au pouvoir d'influence de la FNCCR page 78.

sens de l'article L. 5711-1 du Code Général des Collectivités Territoriales : syndicats mixtes, établissements publics de coopération intercommunale. Présidés par des élus, dotés d'un bureau et d'un Président désignés en Assemblée générale, ils sont soumis au contrôle de légalité des préfetures et aux contrôle des chambres régionales des comptes.

(a) *Une géographie contrastée*

La géographie nationale des syndicats, malgré une décennie de montée en puissance et en compétences, reste assez contrastée. Tous les syndicats n'ont pas les mêmes compétences. Pour les plus modestes, ceux qui ont été créés à l'occasion de la signature des nouveaux cahiers des charges, seul le pouvoir concédant électricité et/ou gaz rassemble les communes dans une structure de petite taille, c'est-à-dire moins de cinq salariés.

La compétence de maîtrise d'ouvrage des travaux de renforcement et d'enfouissement des réseaux apparaît comme le stade de maturité des syndicats. Mais certains n'ont pas encore acquis cette compétence que les syndicats primaires conservent parfois jalousement. Le syndicat départemental de l'Indre (SDEI) a, par exemple, été chargé de négocier une concession départementale avec EDF au nom des sept syndicats primaires qui sont restées autorités concédantes¹.

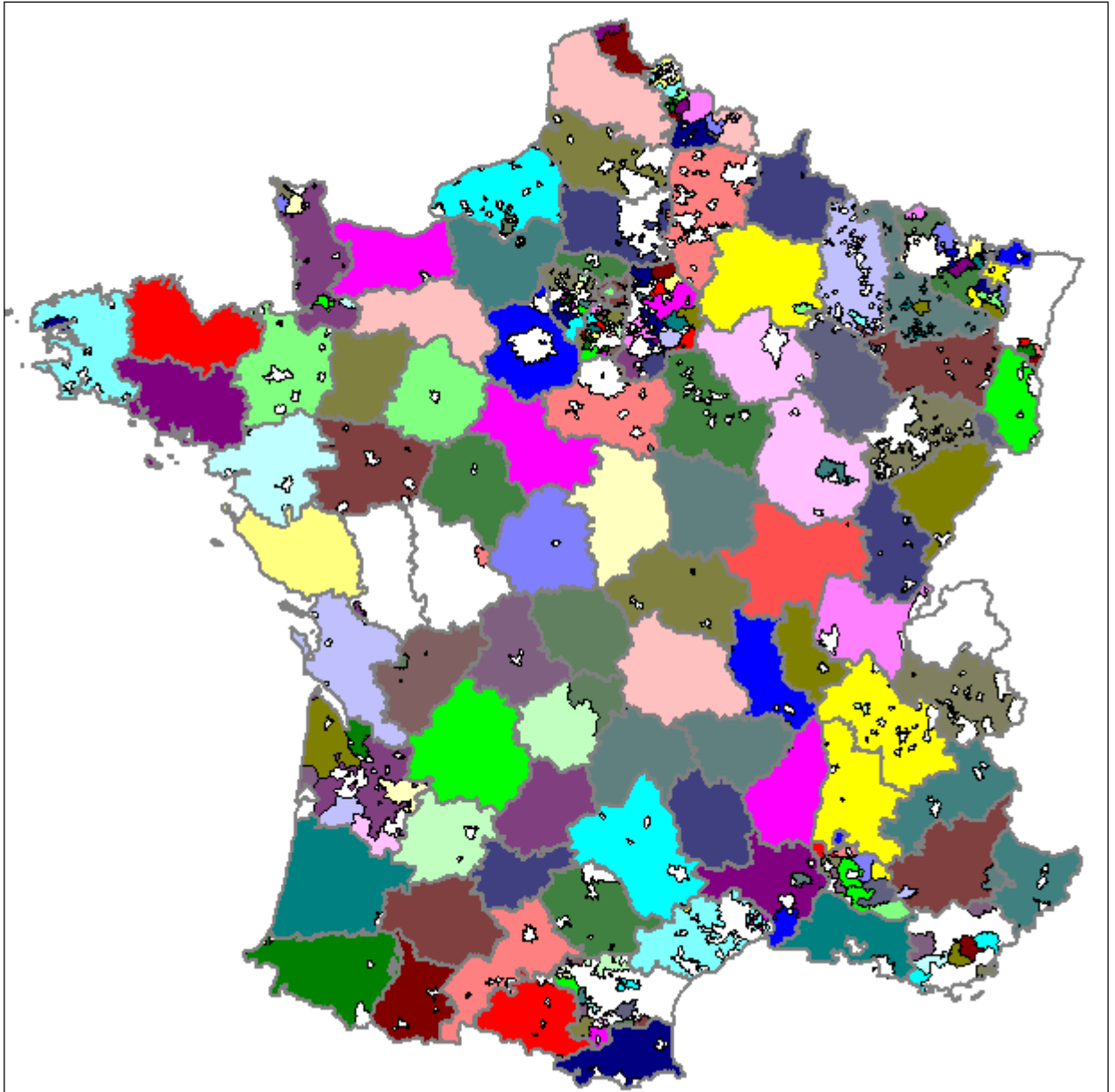
C'est également le cas du département de l'Isère où le SE38 n'avait toujours pas obtenu cette compétence en janvier 2004.

¹ Exemple relevé dans le rapport annuel de la Cour des Comptes 2001. *Op. cit.*

Syndicat	Président	Directeur	Chiffres-clés (compétence électricité) et commentaires
SIPPEREC (Ile de France)	Jacques Poulet, maire PC de Villetaneuse, Président de Plaine Commune jusqu'en janvier 2005. ¹	Etienne Andreux	3 millions d'habitants et 81 communes sur le territoire de la concession. 22 salariés en 2002. EDF avait versé 12.8 M d'€ de fonds de partenariat. Chiffres 2003: 22.946.608 d'€ de dépenses de fonctionnement et 758.370 d'€ d'investissement.
SIGEIF (Ile de France)	Jean-Jacques Guillet, député UMP des Hauts-de- Seine, Président depuis 1983.	Daniel Le Razavet	Le Sigeif est le plus grand syndicat intercommunal de France mais avec 50 communes concédantes en électricité (contre 168 en gaz). Population de la concession 1,15M d'habitants. Effectifs 16 personnes en 2002. Budget total : 4.6 M d'€ Son bureau compte 5 parlementaires.
SDEEG (Gironde)	Xavier Pintat, sénateur UMP maire de Soulac, Président de la FNCCR		Créé en 1937, 542 communes adhérentes
SIEL (Loire)	Bernard Fournier, sénateur UMP.	Daniel Belon	Budget primitif 2002 : 53 millions d'€ Le SIEL est un des syndicats les plus en avance sur les actions de MDE et de production décentralisée. Il emploie 41 personnes dont 3 ingénieurs.
SDED (Calvados)	Marcel Restout, maire	Jean-Louis Leclerc	32 millions d'€ de budget dont 80% en travaux, 706 communes adhérentes, 45 agents. Philippe Duron, Président socialiste de la région Basse-Normandie est membre du bureau du syndicat.
SIEDS (Deux-Sèvres)	Jacques Brossard, maire de Chauray et co-vice-président de l'agglom. de Niort	Jean-Pierre Carre	Le syndicat a été créé en 1923 par le Conseil général des Deux-Sèvres. Le syndicat a créé ensuite la régie du SIEDS en 1927.

Tableau 4 : Caractéristiques de six principaux syndicats d'énergie

¹ Patrick Braouzec a cédé son siège de maire de Saint-Denis et a pris la présidence de la communauté d'agglomération Plaine Commune en janvier 2005.



Carte 6 : Carte des syndicats départementaux d'électricité en décembre 2002.
Source : données EDF, réalisation G. Bouvier.

La carte des syndicats intercommunaux d'électricité met en lumière les efforts de regroupement syndical à la maille départementale. Si toutes les communes d'un même département ne sont pas adhérentes du syndicat - comme on le voit à travers les petites enclaves locales -, le territoire de la plupart des départements est entièrement couvert par son syndicat. On retrouve les mêmes zones de morcellement que sur la carte des concessions. L'analyse de cette carte n'est pas aisée, chaque syndicat et chaque département ayant sa propre histoire et donc ses propres explications à sa situation et

le plus souvent la mémoire de ces spécificités ne s'est pas transmise. L'axe Nord-Sud qui va du département du Nord au bassin parisien correspond à la traversée de la Picardie, caractérisée par ses nombreux distributeurs non nationalisés sous forme de SICAE. Dans le Nord-Est de la France, l'influence germanique explique la présence de plusieurs régies locales, ce qui ne favorise pas le regroupement syndical. Enfin, dans le Sud de la France et sur le pourtour méditerranéen (Aude et Vaucluse), il semble que la coopération intercommunale y soit traditionnellement plus complexe qu'ailleurs.

Il n'en demeure pas moins que les syndicats sont aujourd'hui des lieux de pouvoirs et de réseaux dont le rôle ne cesse de croître.

(b) *Catalyseurs ou interfaces ?*

De par leur caractère thématique, les syndicats départementaux ont naturellement un rôle de « spécialistes » auprès de l'ensemble des élus du département. Cette spécialisation et cette expertise comportent un risque d'interfaçage entre l'ensemble des élus et les opérateurs (EDF). Compte tenu de la complexité et de l'étendue des compétences communales, les élus ne peuvent être informés de tous les dossiers. Ils confient délibérément, ou par consentement passif, cette expertise à ceux d'entre eux qui ont le temps, les affinités ou le goût de s'y investir. L'essentiel des assemblées générales de syndicats est constitué de simples élus, souvent sans délégation. Dans les petites communes, les délégations sont parfois accordées par le conseil municipal (une délibération est nécessaire) à des citoyens non élus de la commune. On retrouve parmi les élus représentants des communes quelques agents d'EDF-GDF¹.

Les conséquences de la « spécialisation » de quelques élus et de la mise à l'écart des autres, très peu au fait du fonctionnement global de l'économie concessionnaire, sont inéluctables, comme dans tant d'autres domaines techniques de la vie publique. Avant l'ouverture des marchés, EDF paraissait s'occuper de tout et les syndicats discrètement du reste.

¹ Le personnel d'EDF, actif ou retraité, est assez bien représenté dans les assemblées territoriales. L'association des agents élus compte plus de 2000 adhérents.

Quelles sont les motivations qui orientent les élus vers telle ou telle délégation ?
Comment se font les choix politiques de s'investir dans ces structures ?

Jean Gaubert, actuel député socialiste, Président du syndicat des Côtes d'Armor et ancien membre du conseil d'administration d'EDF, nous a raconté les conditions dans lesquelles il s'est impliqué dans son syndicat départemental : jeune élu municipal depuis 1977, il n'avait aucun lien avec l'énergie ni avec EDF quand il s'est retrouvé 1^{er} Vice-Président du syndicat départemental d'électrification. Un « parrain » politique lui avait demandé de s'y investir pour des raisons politiques en 1983 (le département était alors majoritairement à gauche). La présidence était alors tenue par un Vice-président du Conseil général. A la mort de celui-ci, Jean Gaubert a décidé d'en prendre la présidence. Il raconte s'être enfermé pendant 15 jours dans les archives du syndicat pour se mettre à niveau. Il avait bien perçu que le syndicat était un enjeu politique et d'aménagement du territoire et que la gauche voulait le contrôler.¹

Ce type de parcours est relativement classique pour les « grands » élus de l'électrification. Pour eux, le syndicat est un outil de pouvoir et d'influence personnelle. Que cette intention soit déclarée ou non, la présidence d'un syndicat représente toujours une opportunité vers la conquête d'un mandat départemental au Conseil général, voire national au Sénat.

(c) *Le syndicat entreprise ou la diversification des compétences*

Etablis comme une force institutionnelle et financière dans le département, ayant accompli leur objectif initial d'électrification du territoire, les syndicats se sont peu à peu engagés dans l'élargissement de leurs compétences. Le rapport de la Cour des Comptes précité relève que les syndicats observés s'étaient investis dans des domaines aussi variés que ceux de :

« la distribution de gaz, de l'éclairage public, des feux de signalisation, de l'eau et de l'assainissement, de la collecte et du traitement des ordures ménagères, des réseaux câblés, des relais hertziens, de la voirie, de la télédistribution, de la digitalisation du cadastre, de génie

¹ Entretien personnel avec Jean Gaubert, le 11 février 2004.

civil des télécommunications ou de la gestion d'équipements collectifs et touristiques. »

Le rapport ajoute : cette diversification, qui témoigne du dynamisme de ces syndicats, s'est réalisée d'autant plus facilement que les statuts, anciens, étaient rédigés en termes imprécis. Toutefois, pour la moitié des syndicats départementaux évoqués, le champ de leur action a débordé les limites de leur domaine statutaire ou bien s'est développé dans des directions que les compétences des syndicats primaires ne les autorisaient pas à emprunter ».

C'est ainsi que le syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement de la Nièvre (SIEEN)¹ s'est doté en 1997, entre autres, des compétences de transport des déchets ménagers, compétences qui n'appartenaient pas à ses adhérents, les syndicats primaires !

Cet appétit de compétences est sans doute guidé par l'idée vertueuse d'utiliser les ressources disponibles. Il en est ainsi avec les cadastres et les systèmes d'information géographique (SIG), dont les syndicats ont besoin pour tenir à jour les travaux de réseaux, informations qui peuvent être partagées avec les communes. Mais une lecture plus critique insiste davantage sur le rôle des tandems directeurs-Présidents et sur ce que nous appelons la mutation de la collectivité locale vers la *collectivité entreprise*.

Dans le fonctionnement des syndicats, le rôle des directeurs est fondamental. On observe depuis une dizaine d'années une « dérive » économico-administrative des collectivités territoriales, phénomène qui se cantonnait jusqu'à présent aux sociétés d'économie mixte. Certains directeurs, sous l'œil bienveillant de leurs Présidents, considèrent la collectivité dont ils ont la direction comme une entreprise privée dont le développement passe par la prise de nouvelles compétences, la croissance de ses effectifs et de son budget. Cette dérive n'est pas propre aux syndicats d'électricité. Dans un contexte de mondialisation et de libéralisme, certaines collectivités locales, et notamment les grandes métropoles, se considèrent désormais en concurrence avec d'autres collectivités locales européennes ou mondiales².

¹ Il regroupe 24 syndicats primaires et les villes de Nevers et Fourchambault.

² C'est notamment le cas de l'agglomération lyonnaise. Les maires de Lyon, de Raymond Barre à Gérard Collomb rappellent régulièrement que la capitale régionale de Rhône-Alpes mérite un

Dans le cas des syndicats d'électricité, c'est en général sous l'effet du dynamisme d'un « couple » Président-directeur, légitimement ambitieux, que les syndicats cherchent à accroître leurs compétences. Ces compétences, ces services qu'elles vont pouvoir offrir à leurs adhérents, sont comme des marchés et des atouts pour fidéliser et justifier leur existence auprès de leurs adhérents – clientèle.

Il s'agit là d'un processus parfaitement naturel que nous considérons comme parfaitement naturel en *géopolitique des organisations* : chacun tente d'accroître son territoire de pouvoir.

Jean Gaubert distingue ainsi « deux types de couples de Président-directeur dans les syndicats et deux types de Présidents : les Présidents qui sont choisis par leurs directeurs et les Présidents qui président »¹.

Dans les duos Présidents-directeurs, la répartition des rôles est scénarisée à la manière des romans policiers les plus communs. A l'occasion de ses discussions avec EDF, le syndicat présente deux faces : l'une combative et l'autre plus conciliante. Souvent le directeur est le plus agressif et le plus revendicatif pour faire monter la pression sur la négociation quand le Président apaise les échanges au nom de l'intérêt général et conclut plus sagement l'affaire.

Malgré des situations locales extrêmement diverses en termes de rapports de force, le modèle de fonctionnement des syndicats est encore largement centralisé, sous l'influence de la FNCCR. Face à une question un peu plus politique ou prospective, les Présidents des syndicats renvoient volontiers la balle vers la Fédération, véritable enceinte de « fabrication » du discours des concédants.

La montée en puissance des syndicats a parfois mal été perçue par les cadres dirigeants d'EDF : il s'agit là d'un conflit évident de légitimité. Mais cette « montée en puissance » des syndicats peut aussi être analysée comme celle d'une digue face à des évolutions plus brusques et plus néfastes de l'entreprise.

rayonnement international et doit faire partie des quinze villes « leader » en Europe comme Barcelone, Milan et Liverpool.

¹ Entretien personnel avec Jean Gaubert le 11 février 2004.

3) La FNCCR et les acteurs de l'économie concessionnaire

Nous avons évoqué, dans la première partie, les conditions de la naissance de la FNCCR en 1933. Une des figures historiques les plus intéressante de cette Fédération est sans doute Georges Gilberton, ingénieur-conseil des unions de l'Allier, de la Loire et du Puy-de-Dôme, nommé délégué général de la Fédération, devenue FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) en 1937.

Le portrait en demi-teinte que fait de lui l'ancien Président d'EDF, Marcel Boiteux, illustre la différence des *représentations* entre celle d'un économiste grand commis d'Etat et celle d'un ingénieur conseil des collectivités locales, appuyé par le pouvoir politique local. Marcel Boiteux rappelle que Gilberton n'était pas un élu mais un ingénieur, dirigeant d'un bureau d'études au service des collectivités concédantes. Devenu délégué général de la FNCCR, il a été de toutes les négociations tarifaires avec EDF et très présent dans le domaine de l'électrification rurale.

« Lors de la nationalisation, Gilberton s'était démené, avec succès, pour que le régime de concessions subsiste, EDF devenant le concessionnaire obligatoire des 36.000 communes de France. Toutefois, les régies municipales existantes n'étant pas intégrées à l'EDF, il les avait incorporées dans sa Fédération, devenue « Fédération des collectivités concédantes et régies ». Ainsi contrôlait-il tout le système : à la base, dans ceux des départements où son bureau d'étude était l'ingénieur-conseil des syndicats de communes, au sommet, comme délégué général de sa Fédération ; et latéralement, par le poids qu'avait ladite Fédération dans les conseils d'administration du fonds d'amortissement et du fonds de péréquation.

L'électrification rurale lui devait certainement beaucoup. Mais sa fortune devait beaucoup aussi à l'électrification rurale, et cela donnait un certain flou à son image ».¹

Le léger bémol que Marcel Boiteux apporte au portrait de ce premier directeur de la FNCCR reste ancré dans les représentations d'une partie des cadres dirigeants d'EDF qui, au fond, n'ont jamais tout à fait accepté ou compris le maintien du pouvoir concédant en 1946. Dès lors, ce regard est suspicieux car *la représentation du service*

¹ BOITEUX Marcel, *Haute Tension*, Paris, Editions Odile Jacob, 1993, p. 79.

public doit être partagée entre EDF et les élus de la FNCCR. Marcel Boiteux évoque avec franchise cette discordance entre EDF et la FNCCR.

« Les dirigeants compétents d'EDF lui pardonnaient mal [à Georges Gilberton] le maintien artificiel et compliqué du régime des concessions, qu'ils imputaient non sans raison au souci qu'il avait eu de préserver le système en toile d'araignée dont il occupait le centre. Et d'aucuns se demandaient comment il avait pu réussir à ce que reste en vigueur le régime de l'électrification rurale [...] Veiller à la prospérité de ses bureaux d'étude n'y était pas étranger, disaient les mauvaises langues. »¹

Les bureaux d'études adossés aux syndicats ou prestataires de ces derniers ont pour une part été intégrés aux syndicats, qui se sont dotés de leurs propres capacités d'expertise. Il demeure cependant quelques bureaux d'études indépendants mandatés par les syndicats pour veiller au contrôle des concessions. Nous ne voudrions pourtant pas laisser croire à une présomption d'intérêts particuliers liés à l'exercice du contrôle de la concession. Le contrôle de la concession est une activité parfaitement encadrée, financée légalement par les redevances de concession. La FNCCR et l'AMF (Association des Maires de France) ont créé un bureau d'études indépendant, l'AEC (Association d'Expertise des Concessions) et Service public 2000 en 1996.

(a) Un réseau d'influence discret mais efficace au service du pouvoir concédant local

La FNCCR, depuis sa création, est une force d'influence discrète mais efficace² dont on a vu comment elle avait su mobiliser les parlementaires socialistes et radicaux à l'occasion de la loi de nationalisation de 1946 pour défendre le rôle des collectivités locales sur le socle partagé de l'électrification rurale. Après une perte d'influence et de visibilité significative à partir des années 1950, la Fédération retrouve peu à peu son

¹ *Ibid.* page 80.

² J'emprunte cette expression à Michel Lapeyre. C'est en effet en ces termes : « la discrète efficacité des collectivités locales », qu'il intitule le chapitre d'un article consacré au pouvoir concédant dans l'ouvrage de la FNCCR, *Les collectivités locales et l'énergie. Economie et politique d'un nouveau service public*. Paris, FNCCR, collection service public et pouvoir local, Editions Imprimerie nationale, 2001, 184 p.

lustre et son influence depuis la renaissance officielle du pouvoir concédant au début des années 1990.

Les objectifs et les principes défendus par la FNCCR sont clairement énoncés dans ses nombreuses publications :

- Défense des responsabilités des collectivités locales concédantes.
- Maintien d'un bon niveau de qualité de l'électricité (lié à la qualité du réseau public de distribution).
- Maîtrise d'ouvrage des investissements en zone rurale.

Un exemple permet d'illustrer la vitalité de la défense de ces prérogatives des collectivités par la FNCCR. A l'issue des dommages causés sur le réseau électrique lors de la grande tempête de la fin décembre 1999, le Secrétaire d'Etat à l'industrie, Christian Pierret, a commandé un rapport au Conseil général des Mines sur la sécurisation du système électrique français. Le rapport de mission, dit rapport Piketty¹, publié au printemps 2000, faisait un certain nombre de préconisations, dont le transfert à EDF de la maîtrise d'ouvrage des investissements en zone rurale. Dès sa publication, ces préconisations ont fait l'objet de vives réactions et d'une farouche opposition des représentants de la FNCCR réunis à l'occasion du congrès de Toulouse en septembre 2000.

« Une telle recommandation, si elle était suivie des faits, empêcherait les collectivités de mettre en œuvre des solutions intelligentes, décentralisées et coordonnées. »²

Certains présidents profitent alors de cette contestation pour suggérer que la maîtrise d'ouvrage des travaux soit confiée aux collectivités concédantes pour la moyenne comme pour la basse tension³.

¹ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat d'Etat à l'industrie, Conseil Général des Mines, *La sécurisation du système électrique français*, rapport de mission, Gérard Piketty, Claude Trink, Renaud Abord de Chatillon, mai 2000. 82 pages <http://www.cgm.org/rapports/edf/reseau.PDF>.

² Propos de Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR, lors du congrès de Toulouse de la FNCCR. P. 22. Fédération nationale des collectivités concédantes et régies – *Les services publics par réseaux et la concurrence* – Congrès national de Toulouse 26 au 29 septembre 2000. Paris, bulletin de la FNCCR – n° spécial : mars 2001 ; 262 pages.

³ Monsieur René Massat, président du syndicat d'électricité de l'Ariège, lors du congrès de Toulouse de la FNCCR.

Plus solennellement, le Président de la FNCCR, Josy Moinet, lors de la séance de clôture du congrès s'adresse directement au secrétaire d'Etat, Christian Pierret.

« Je dois vous avouer qu'une lecture attentive de ce rapport nous fait craindre un retour en arrière, à cette époque où il était courant de penser que seul l'Etat était à même de servir l'intérêt général. Il nous semble que cette époque est aujourd'hui révolue et que le service de l'intérêt général peut être pris en charge par les pouvoirs locaux.

Un réseau de distribution d'électricité est un équipement public de proximité. On ne peut donc pas ignorer que, pour une part essentielle, les décisions doivent se prendre au niveau local, afin qu'elles soient intelligemment adaptées au terrain. Ainsi les décisions publiques concernant la distribution d'électricité peuvent elles être mises en œuvre de manière coordonnée avec celles concernant d'autres réseaux locaux, tels l'éclairage public, la voirie, l'eau ou l'assainissement. C'est également au niveau local que peuvent être mises en œuvre, avec réalisme et efficacité, des politiques responsables de production d'électricité décentralisée et de maîtrise de la demande. Le rapport « Piketty » ne se contente pas de préconiser un modèle centralisé dépassé. Il conseille des dispositions s'attaquant à la solidarité – principe qui se situe au cœur même du service public –, c'est-à-dire au FACÉ.

M. le Ministre, je pense que vous nous rassurerez sur le fait que les orientations préconisées dans ce rapport ne seront pas suivies d'effet. On imaginerait mal que soient prises des décisions contraires aux dispositions d'une loi sur l'électricité qui confirme avec éclat le rôle des collectivités locales dans la nouvelle architecture du système électrique français et le rôle éminent dévolu au FACÉ en tant qu'instrument de solidarité entre les territoires. Notre proposition consiste donc en ce que ne soient pas retenues les conclusions du rapport d'étape qui vous a été remis en juin dernier, en ce qu'elles concernent la maîtrise d'ouvrage et le FACÉ. Nous proposons au contraire que les crédits du FACÉ soient ajustés à l'avenir pour tenir compte de la progression des besoins d'investissement des collectivités maîtres d'ouvrage »¹.

La réponse du secrétaire d'Etat est immédiate :

« Je vous rappelle qu'il ne s'agit que d'un rapport d'étape. Nous aurons donc l'occasion d'approfondir les très intéressantes questions qu'il soulève. [...]

¹ Ibid, p. 232.

L'analyse de ce rapport doit permettre de formuler des orientations aboutissant au rapport définitif. J'attends ce dernier pour la fin de l'année 2000. Je souhaite que cette étape finale soit menée dans la plus grande concertation avec toutes les parties concernées, notamment les collectivités concédantes. Je vous précise que j'ai bien entendu vos préoccupations. Je tiens ici à être très clair. Nous ne prévoyons aucune recentralisation des procédures, aucune réduction du rôle du Facé ni aucune remise en cause de son existence. Recevez ces assurances comme un engagement de la part du Gouvernement. J'avais d'ailleurs pris ces engagements lors des discussions préalables sur la loi relative à l'électricité, avant même de recevoir le rapport Piketty. Je les réitère solennellement devant votre aréopage. Je partage votre souhait : les orientations générales doivent être mesurées et concertées. Je pense que mon propos vous engagera à être confiants quant aux perspectives relatives aux services publics de l'électricité et du gaz »¹.

Les préconisations du rapport final n'ont pas été reprises, le système de l'électrification rurale n'a pas été atteint et une tranche spécifique du FACÉ a même été créé en 2004 pour la sécurisation des réseaux aériens en fils nus (dite tranche S : tranche Sécurisation).

(b) *Relais parlementaires*

A l'instar d'autres fédérations d'élus locaux ou de collectivités locales, la FNCCR dispose de relais d'influence au Parlement et dans les administrations centrales. Dès 1946, les intérêts des collectivités locales adhérentes à la FNCCR étaient défendus par divers députés, emmenés par Paul Ramadier et sensibilisés par leurs responsabilités locales dans les entreprises locales de distribution ou les syndicats d'électrification. Ces relais se sont renouvelés de législature en législature.

Le conseil d'administration de la FNCCR qui s'est renouvelé le 5 mai 2004, compte cinquante membres. Il est composé de sept sénateurs, cinq députés, un Président de Conseil général, huit Vice-présidents, six conseillers généraux², trois anciens sénateurs et trois anciens députés.

¹ *ibid.* p. 238.

² N'est recensé que leur mandat principal. Un certain nombre des sénateurs et députés sont également conseillers généraux.

Tableau 5 : Présidents de syndicats d'énergie ayant un mandat parlementaire

	DPT	Nom du Président	Parti pol.	Parlement	Mairie	Conseil général	Conseil Régional	Commentaires Divers - élections
01	AIN	Pépin Jean	UMP	sénateur	St Nizier le Bouchoux (c.m)	V-P, ex Pdt (2004)		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01), réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 68,35% des voix
10	AUBE	Micaux Pierre	UMP	député				Membre suppléant du conseil sup. de l'élec et du gaz, membre du CA de la FNCCR (20-12-01)
16	CHARENTE	Arnaud Philippe	UC	sénateur	Blanzac			Jacky Bertrand, VP du syndicat, est membre du CA de la FNCCR (21-12-01) Le CG bascule à gauche en 2004
22	COTES D'ARMOR	Gaubert Jean	PS	député	Pluduno (c.m)	V-P		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01) agriculteur, ancien suppléant de M. Josselin
26	DROME (SDED)	Besson Jean	PS	sénateur		CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01) Le CG bascule à gauche en 2004
33	GIRONDE	Pintat Xavier	UDF	sénateur	Soulac sur Mer			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01)
42	LOIRE	Fournier Bernard	RPR	sénateur	St Nizier de Fornas	V-P		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01)
43	HAUTE-LOIRE	Proriol Jean	UMP	député	Beuzac (2061 h)		ex V-P (2004)	
45	LOIRET (CONSEIL GENERAL)	Doligé Eric	UMP	sénateur	Meung sur Loire	Pdt		réélu en 2004
62	PAS DE CALAIS	Sergent Michel	PS	sénateur	Desvres			Ancien député et conseiller général, membre de la Fédération départementale de l'énergie. Membre du CA de la FNCCR (20-12-01)
72	SARTHE (CONSEIL GÉNÉRAL)	du Luart Roland	UDF	sénateur réélu en 2004	Luart (adj.)	Pdt		réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 51,83% des voix
74	HAUTE SAVOIE	Amoudry Jean-Paul	UDF	sénateur réélu en 2004		CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)
81	TARN	Bernard Pierre	DVG	ancien député	Trébas			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)
85	VENDEE (SYDEV)	Merceron J.Claude	UDF	sénateur élu en 2004	Givrand	V-P		
86	VIENNE (SOREGIES)	Lepercq Arnaud	UMP	député	maire de Usson du Poitou	V-P		
86	VIENNE (SERGIES)	Fouché Alain	UMP	sénateur, réélu en 2004	ancien conseiller municipal de Chauvigny	V-P	ex CR	réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 56,22% des voix
95	VAL D'OISE	Scellier François	UMP	député (2002)	Saint Gratien (c.m)	Pdt		
	RÉGION PARISIENNE (SIGEIF)	Guillet J.Jacques	UMP	député			ex CR	membre du CA de la FNCCR (20/12/01)

L'observation attentive des discussions au Parlement, à l'occasion de l'examen des quatre dernières lois relatives au service public de l'électricité,

- loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité,
- loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie,
- loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et entreprises électriques et gazières,
- projet de loi d'orientation sur l'énergie (juin 2004 et avril-mai 2005 en deuxième lecture),

permet de mettre en évidence l'influence de la FNCCR.

Exemples d'interventions au Parlement

A l'occasion de la discussion en décembre 2002 de la loi sur les marchés énergétiques, un certain nombre d'amendements ont été présentés par des membres du conseil d'administration de la FNCCR. Celui que nous citons en exemple modifie l'article L. 3232-2 du Code Général des Collectivités Territoriales :

« Quand, dans un département, existe un établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité et réunissant tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier des participations du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, la répartition des dotations de ce fonds est réglée par cet établissement public. »

Ainsi, les fonds du FACÉ sont répartis par le syndicat départemental lorsque celui-ci réunit tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier de ces fonds. Si cet article ne modifie pas véritablement la situation antérieure - dans les départements où tous les maîtres d'ouvrage étaient regroupés dans un syndicat départemental, le Conseil général recevait l'argent et le reversait en totalité – , il conforte le rôle des syndicats d'électrification. Au Sénat, à l'occasion de la première lecture, deux amendements similaires ont été présentés par les sénateurs Pintat et Pépin. L'amendement Pintat, soutenu par le rapporteur puis par le gouvernement, a reçu également le soutien du sénateur socialiste Jean Besson, par ailleurs Président du

syndicat d'électricité de la Drôme. L'argumentation invoque « la volonté des communes de renforcer l'aspect décentralisateur » et la simplification des procédures.

Seule la sénateur communiste Marie-France Beaufiles exprime en séance un point de vue contradictoire, suffisamment rare pour devoir être rapporté :

« J'ai été amenée à constater que, depuis quelques temps, les syndicats d'électricité avaient tendance à ne plus se consacrer simplement à l'extension de l'électrification, qu'ils élargissaient petit à petit leurs compétences et que les fonds qui normalement auraient dû être destinés à ce seul objet ne l'étaient plus totalement »¹

La remarque de Mme Beaufiles illustre une des critiques qui peut être apportée au système, celle d'une translation discrète des pouvoirs de l'Etat ou de ses établissements publics vers les autorités locales. La culture traditionnellement jacobine des communistes, de la CGT et d'une partie importante des ingénieurs de sensibilité gaullienne d'EDF, se heurte à cette transformation.

4) Fragilités et critiques du système

(a) Les limites de la stratégie d'influence discrète de la FNCCR.

L'influence de la FNCCR au Parlement mérite cependant d'être nuancée. Sans travail de conviction préalable auprès des services de l'administration, la seule présence de parlementaires au sein de la FNCCR ne suffit pas à emporter les décisions. L'épisode de l'examen, au Sénat, du projet de *loi relative au Service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* en juin-juillet 2004 illustre les limites de la Fédération.

A cette occasion, la FNCCR était plus particulièrement représentée par son nouveau Président, Xavier Pintat. Pour le sénateur Président du syndicat de la Gironde et de la FNCCR, qui s'était déjà illustré dans de précédents débats parlementaires

¹ Extrait du compte-rendu intégral de la séance du 16 octobre 2002 au Sénat. Nous reproduisons en annexe l'intégralité de la discussion de cet amendement : p. 455.

concernant l'électricité, cette loi était l'occasion d'affirmer son nouveau statut de Président de la Fédération nationale. A l'issue des débats et au regard de la promulgation de la loi et des premiers textes réglementaires publiés, le résultat apparaissait assez mitigé.

En raison de son caractère pluraliste et de son esprit de consensus, la FNCCR n'a pas pris de position officielle sur le changement de statut d'EDF et de GDF, les avis des syndicats étant très divergents en fonction des affinités et des convictions politiques de leurs dirigeants. La ligne politique de la Fédération s'est limitée à aborder l'examen de cette loi avec l'intention de renforcer les prérogatives des concédants, notamment dans la composition des conseils d'administration des entreprises et dans les obligations d'investissement sur les réseaux de distribution publique. Ces amendements issus de la FNCCR étaient quasi systématiquement signés par les sénateurs Pintat, Blanc, Doligé, Fournier, du Luart et Pépin - pour les parlementaires de la majorité. Ils étaient parfois déposés dans une rédaction identique par les sénateurs de l'opposition Besson, Sergent et Raoult.

Nous reproduisons en annexe les principaux échanges en séance publique qui témoignent de cette difficulté¹. On y voit les contradictions entre d'un côté l'appartenance à une majorité politique et à un groupe dont la discipline vis-à-vis de son gouvernement doit être respectée et, de l'autre, le lien qui unit, au-delà du clivage droite-gauche, les représentants des collectivités concédantes. La malice parlementaire qui consiste à retirer un amendement et à en voter un autre, déposé par l'opposition, a vite atteint ses limites. Suite à une épreuve de force entre les sénateurs et le gouvernement, la plupart des amendements dits « FNCCR » ont été retirés à la demande tantôt du rapporteur, Ladislas Poniatowski ou du Ministre de l'industrie, Patrick Devedjian.

La plupart de ces amendements ont été repoussés et la suite des événements, dont certaines dispositions de nature réglementaire, comme le décret de nomination des personnalités qualifiées au conseil d'administration d'EDF, n'a pas été plus favorable aux élus.

¹ page 474.

Le décret n°2004-1227 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Electricité de France indique à son article 13 :

« Conseil d'administration

I. - La société est administrée par un conseil d'administration de dix-huit membres composé conformément aux dispositions de la loi précitée du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public, notamment ses articles 5 et 6, et aux dispositions du décret-loi modifié du 30 octobre 1935 organisant le contrôle financier de l'Etat sur les entreprises ayant fait appel au concours financier de l'Etat.

Dans ce cadre, le conseil d'administration comprend notamment six représentants des salariés élus conformément aux dispositions du titre II de la loi du 26 juillet 1983.

Il peut comprendre au plus deux parlementaires ou détenteurs d'un mandat électoral local, choisis en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux et locaux des questions énergétiques »¹

Malgré cette précision de nature à rassurer le monde politique, quatre jours plus tard, le journal officiel du 21 novembre 2004 publiait le décret du 20 novembre 2004 portant nomination au conseil d'administration d'Electricité de France. Les personnalités qualifiées élues, Yvon Montané², et Jean Gaubert, Vice-président de la FNCCR, député des Côtes-d'Armor et Président du syndicat d'électricité des Côtes d'Armor, n'étaient pas reconduites dans leurs fonctions et aucun autre représentant des élus locaux ou nationaux n'a été nommé.

¹ Article 13 du décret n°2004-1227 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Electricité de France.

² Ancien député du Gers de 1997 à 2002.

« Les membres du conseil d'administration désignés par le gouvernement sont les suivants :

En qualité de représentants de l'Etat :

André Aurengo (chef du service de médecine nucléaire au CHU Pitié-Salpêtrière)

Bruno Bézard (directeur général adjoint de l'Agence des participations de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.)

Pierre-Mathieu Duhamel (directeur du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

Yannick d'Escatha (Président du Centre National d'Etudes Spatiales - CNES)

Jean-Pierre Lafon (secrétaire général au ministère des Affaires étrangères)

Michèle Rousseau (directrice de la demande et des marchés énergétiques à la direction générale de l'énergie et des matières premières)

En qualité de personnalités qualifiées :

Frank E. Dangeard (Président directeur général de Thomson)

Daniel Foundoulis (représentant des consommateurs français à Bruxelles - Comité consultatif des consommateurs européens)

Pierre Gadonneix (Président d'EDF EPIC)

Claude Moreau (Président de la commission interministérielle « véhicules propres et économes »)

Henri Proglio (Président directeur général de Veolia Environnement)

Louis Schweitzer (Président directeur général de Renault SA) »¹

(b) Critiques et défiances de l'administration

Au-delà de ces quelques revers institutionnels, le système local du service public de l'électricité n'échappe pas à d'autres critiques, plus structurelles. Nous avons partiellement évoqué celles qui se sont exprimées au début des années 1990, à l'occasion de la réécriture des cahiers des charges, de la part des représentants des ingénieurs des villes de France (IVF). Ceux-ci reprochaient le huis clos entre EDF et la FNCCR et la prééminence du monde rural sur les villes dans l'architecture de l'économie concessionnaire.

Du point de vue de l'Administration d'Etat, outre les propositions de rationalisation du rapport Piketty dont on a déjà mentionné le destin, c'est le rapport public de la Cour des Comptes de 2001 qui aurait pu faire l'effet d'un pavé dans la mare. Pourtant, bien peu d'éclaboussures ou de bruit ont suivi sa publication.

De janvier 1996 à juin 2001, quatorze chambres régionales des comptes ont examiné la gestion de 56 syndicats intervenant en zone rurale. La Cour a, quant à elle,

¹ Décret du 20 novembre 2004 portant nomination au conseil d'administration d'Electricité de France.

contrôlé les comptes et la gestion d'EDF et du FACÉ. Dans ce document très clair qui met à plat la complexité du système, les magistrats du palais Cambon ont mis en lumière un certain nombre de faiblesses et d'irrégularités¹.

Les premières critiques concernent la départementalisation inachevée des syndicats, enjeu de territoire sur lequel nous reviendrons dans le chapitre consacré à la décentralisation.

« En l'absence de définition claire des compétences de chacun [les superpositions de compétences entre syndicats primaires et départementaux], une telle architecture est source d'errements et d'insécurité juridique ».

D'autres difficultés de fonctionnement liées à ce flou juridique sont également pointées, comme le statut des personnels mis à disposition. Mais le plus grave est sans doute la suspicion relative aux travaux réalisés par les syndicats.

« Les travaux sous maîtrise d'ouvrage des syndicats sont quasi exclusivement réalisés sous le régime des marchés publics à bons de commande, en principe réservés aux fournitures, prestations et travaux imprévisibles. La plupart du temps, ces marchés sont, depuis de nombreuses années, adjugés par chaque syndicat à la même entreprise, locale, ou non »².

Cette critique touche à l'essence même du pouvoir local d'adjudication lié à l'électrification rurale. Mais, en réponse à ces suspicions de clientélisme ou simplement de « routine », les élus aux bureaux des syndicats, devant lesquels les marchés publics sont examinés, font souvent valoir le rôle économique du syndicat pour l'emploi local. Confier les travaux de voirie et de renforcement des réseaux aux entreprises locales, plutôt qu'à de grandes entreprises de travaux publics, permet de maintenir des emplois en zone rurale.

¹Rapport annuel de la Cour des Comptes, 2001, Chapitre V, secteur public local, 2, *Le service public de distribution et l'électricité et l'intercommunalité*. pp. 727-775. Ce rapport est téléchargeable sur le site de la Cour des Comptes : <http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm> Les observations des chambres régionales des comptes (CRC) sont pour la plupart disponibles sur les sites Internet de chacune des CRC. Leurs sites sont accessibles à partir de celui de la Cour des Comptes.

²*Op. cit.*, p. 728.

(c) *Les arrêtés anti-coupures et le silence des concédants*

L'épisode des arrêtés municipaux, pris par un certain nombre de maires au cours de l'année 2004 pour protester contre les coupures d'électricité qui faisaient suite à des impayés, a mis en évidence l'absence de discours des autorités concédantes sur un aspect essentiel du service public.

La série d'arrêtés municipaux anti-coupures fait suite à l'indignation provoquée par un incendie ayant entraîné la mort d'un homme et d'une fillette de six ans à Saint-Denis en août 2004. L'enquête a fait apparaître que c'était une bougie qui était à l'origine de l'embrasement. « *Allumée contre la peur du noir des plus jeunes enfants, celle-ci a mis le feu à l'un des lits pendant qu'ils dormaient* », a déclaré le député maire de Saint-Denis, Patrick Braouezec. « *La famille de Saint-Denis était identifiée comme une famille démunie qui a bénéficié de procédures de maintien d'énergie pendant plus d'un an* », indiquait EDF. « *La coupure de gaz et d'électricité est survenue chez eux le 12 août, après le maintien du service minimum et après constat qu'il n'y avait pas d'amélioration dans leur dette* »¹.

A la suite de ce drame, une soixantaine de maires ont pris des arrêtés municipaux pour interdire ces coupures d'énergie. Si la plupart des arrêtés sont le fait de municipalités communistes et socialistes d'Ile de France et de la région Nord-Pas-de-Calais, quelques communes UMP leur ont emboîté le pas à l'approche de la trêve hivernale des expulsions (1^{er} novembre-15 mars). L'affaire a été très médiatisée à l'automne-hiver 2004, les arrêtés ayant pour la plupart été annulés par la justice administrative au motif qu'il « *n'appartient pas au maire d'une commune, en usant ses pouvoirs de police municipale, d'intervenir dans des différends entre les parties à un contrat de droit privé* »².

Par ailleurs, ces arrêtés sont considérés comme contraires aux cahiers des charges de distribution publique. L'article 24 des cahiers des charges précise en effet :

¹ *Le Nouvel Observateur*, 22 août 2004.

² Décision du tribunal administratif de Lille le 7 janvier 2005. Une vingtaine de maires ont décidé de faire appel devant le Conseil d'Etat en invoquant une jurisprudence du Conseil d'Etat datant de 1995, selon laquelle « *sont fondés lorsqu'il s'agit d'interdire une mesure portant atteinte à la dignité humaine, sans justifier de circonstances particulières* ».

« En cas de non paiement des sommes qui lui sont dues par le client, le concessionnaire peut, dans le respect de la législation en vigueur, après rappel écrit constituant mise en demeure du client, interrompre les fournitures d'électricité à l'expiration du délai fixé dans la mise en demeure et qui ne peut être inférieur à dix jours. »¹

Le député maire de Liévin, Jean-Pierre Kucheida a déposé dans la foulée une proposition de « *loi créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées* »². La lecture attentive de cette proposition de loi, dont la probabilité d'être adoptée par l'Assemblée nationale paraît très faible, est tout à fait révélatrice de l'absence des autorités concédantes dans le dispositif d'aide aux clients démunis et dans les contentieux qui peuvent en découler. Pas une fois la référence aux collectivités locales en tant qu'autorités concédantes n'est évoquée.

Mais le plus assourdissant est le silence de la FNCCR dans cette affaire pourtant très médiatique. Nulle déclaration publique, nulle proposition. La question du client et de la solidarité serait-elle la grande absente du champ de compétences des collectivités concédantes ? Cet épisode révèle l'écart entre le discours « englobant » des autorités locales concédantes et de sa Fédération nationale et la réalité d'une pratique où la plupart des maires interviennent dans le domaine « social » de l'énergie en tant que maires, responsables des politiques de l'action sociale communale, et non en tant qu'autorités concédantes. A aucun moment le lien n'est établi entre les syndicats d'électricité, les Centres communaux d'action sociale des villes (CCAS), les services sociaux des conseils généraux et des préfectures et ceux d'EDF.

Les autorités concédantes du service public de l'électricité ont encore bien du chemin à parcourir pour être vraiment responsables de l'ensemble de la question.

* * *

La Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies et le système équilibré qu'elle a su mettre en œuvre entre les collectivités locales, l'établissement

¹ Modèle de cahier des charges disponible sur le site Internet de la FNCCR.

² Nous reproduisons cette proposition de loi en annexe p. 481.

public, industriel et commercial EDF et l'Etat, ont largement fait la preuve de leur force et de leur utilité publique. Malgré des critiques de fond qui portent sur le système de l'électrification rurale et des faiblesses conjoncturelles sans doute liées au changement d'équipe dirigeante de la FNCCR en mai 2004, l'édifice paraît solide. Il s'appuie sur une conjonction d'intérêt locaux et nationaux et un équilibre des pouvoirs entre les élus locaux et l'administration. Cette architecture résistera-t-elle à la transformation du paysage énergétique français et européen ?

C. LES ENTREPRISES LOCALES DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE : EXCEPTIONS HISTORIQUES OU LABORATOIRES ?

L'article 23 de la loi du 8 avril 1946 a mis les régies municipales de distribution d'électricité à l'abri de la nationalisation.

" Les sociétés de distribution à économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques possèdent la majorité, les régies, ou services analogues constitués par les collectivités locales, sont maintenues dans leur situation actuelle, le statut de ces entreprises devant toujours conserver le caractère particulier qui leur a donné naissance d'après les lois et décrets en vigueur ou futurs ".

Ce maintien des droits acquis avant la loi de nationalisation comporte cependant une contrainte puisque toute extension de la zone géographique desservie au-delà de celle existant à la date d'entrée en vigueur de la loi du 8 avril 1946 est prohibée. Il en est de même pour le développement d'activités non exercées à cette date et entrant dans le champ du monopole confié à EDF-GDF¹.

Dans ce contexte juridique, le nombre d'Entreprises Locales de Distribution (ELD) n'a pu que décroître depuis 1946. Elles étaient 250 au lendemain de la nationalisation ; elles sont 160 en 2004. Toutes celles qui ne pouvaient ou ne souhaitaient plus assumer leur indépendance ont été reprises au fil des années par EDF et intégrées aux centres de distribution d'EDF et de GDF. Le dernier exemple de reprise par EDF d'une entreprise locale est celui de Electricité services Gironde qui n'a pu faire face aux conséquences financières de la tempête de décembre 1999, son réseau de distribution ayant été très fortement endommagé. EDF a ainsi absorbé son activité en apurant le passif et en reprenant actifs et personnels. Parmi les ELD disparues, signalons aussi celles de Bordeaux, du Loiret ou du loir et Cher.

Dans le paysage énergétique français, les ELD, ou DNN (Distributeurs Non Nationalisés), distribuent au total près de 5% de l'électricité à 7% des communes

¹ Arrêt du CE du 7 juin 1995, M. Lagourgue, Mme Mellier - Comité mixte à la production de la société d'économie mixte locale Gaz de Bordeaux, décision publiée au recueil Lebon.

(2500 communes), soit à près de 3 millions d'habitants (1.6 millions de clients). Les ELD représentent près de 7000 emplois en France métropolitaine.

Leurs profils sont très contrastés. Peu de points communs entre les 10 plus grandes et la plupart des autres, souvent de très petite taille. La diversité de leurs statuts est également la règle. Du lien le plus étroit entre la collectivité locale et son ELD - dans le cas d'un service municipal ou d'une régie à simple autonomie financière - à celui de Société d'Economie Mixte Locale, qui laisse la plus grande autonomie de fonctionnement, les statuts et les situations sont très diverses.

L'annuaire 2003 des Entreprises Locales de Distribution d'électricité et de gaz recense près d'une quinzaine de statuts différents. Certains sont toutefois très proches les uns des autres¹.

- Service Municipal
- Régie
- Régie décret 1917
- Régie de type 1926
- Régie personnalisée
- Régie personnalisée 2001
- Régie à personnalité morale
- Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière
- Syndicat intercommunal
- Régie à simple autonomie financière
- SA (Société Anonyme)
- SAEML (Société Anonyme d'Economie Mixte Locale)
- SARL (Société Anonyme à Responsabilité Limitée)
- SICAE (Société d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité)
- Coopérative

Dans les plus petites communes, il n'est pas rare, dit-on, que la relève des compteurs soit réalisée par le maire de la commune. Certaines de ces ELD, notamment dans les Alpes, n'ont pas de personnel et ne desservent qu'une centaine d'habitants.

¹ Pour une étude plus précise, on se reportera à la brochure rédigée par Jean-Paul Ceron publiée par le CIREN.

CERON Jean-Paul, *L'intervention économique des collectivités locales dans le cadre des régies de production et de distribution d'électricité*, Energie, économie et société 2/85 EHESS, CIED – centre international de recherches sur l'environnement et le développement, Paris, 1985.

	Nom de l'entreprise locale de distribution et localisation	Nombre de salariés	Population desservie	Type de statut
1	Electricité de Strasbourg	1139	867.884	Société Anonyme
2	Usines Electriques de Metz (UEM)	515	284.000	Régie décret 1917
3	Régie des Deux-Sèvres	340	248.778	Régie personnalisée 2001
4	Gaz Electricité de Grenoble	442	150.000	SAEML
5	Régie d'Electricité, d'Equipeement et de Gaz de la Vienne	309	120.000	Régie décret 1917
6	SICAE de l'Oise à Compiègne	143	128.273	SICAE
7	Régie du Syndicat Electrique Intercommunal du Pays Chartrain (Eure-et-loir)	76	89.500	Régie décret 1917
8	SICAE de Saint-Martin-de-Londres	66	58.427	SICAE
9	SICAE de la Somme et du Cambrasis	N.C	56.553	SICAE
10	SICAE de l'Aisne	34	43400	SICAE
11	SICAE de Pithiviers (Loiret)	47	42890	SICAE
12	Régie d'Electricité de Seyssel (Haute-Savoie)	50	37234	Régie personnalisée
13	Régie de Colmar (Vialis)	n.c	37.000	Régie personnalisée
14	SICAE ELY (Eure-et-loir et Yvelines)	23	33.985	SICAE
15	GEDIA, régies municipales du Gaz et de l'électricité de la ville de Dreux	48	31849	Régie personnalisée
16	SICAE de Ray-Cendrecourt (Haute-Saône)	50	31.255	SICAE
17	Régie Electrique de Tignes	16	30.000 (hiver)	Régie personnalisée
18	Elektra Birseck Saint Louis (Haut-Rhin)	19	27055	Coopérative
19	SICAE des Cantons de la Ferté-Alais (Essonne)	32	27.702	SICAE
20	Energis – Régie Municipale de Saint-Avold (Moselle)	57	25663	Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière
21	SICAE des cantons de Lassigny (Oise)	25.5	24.624	SICAE
22	Régie Municipale de Loos (Nord)	15	21447	Régie personnalisée
23	Usine Electrique Municipale de Neuf-Brisach (Haut-Rhin)	26	21.061	Service Municipal
24	Usines municipales d'Erstein (Bas-Rhin)	28	19.553	Régie à simple autonomie financière
25	Régie d'Electricité d'Elbeuf (Seine-Maritime)	28	18.000	Régie personnalisée
26	Régie du Syndicat d'Electricité de Saint-André de Corey (Ain)	18	17847	Régie décret 1917
27	Régie du Syndicat Intercommunal d'Electricité de la vallée de Thônes (Haute-Savoie)	40	16.132	Régie personnalisée
28	SICAE de la Vallée de Sausseron (Val d'Oise)	15	14.946	SICAE

Tableau 6 : Les principales entreprises locales de distribution d'électricité.



Carte 7 : Carte de localisation des Entreprises Locales de Distribution et des régies municipales.

En première analyse, cette carte ne fait pas apparaître d'explication évidente. L'existence ou non de régies et d'ELD sur un territoire est le fruit d'histoires locales très particulières. Les tendances nationales sont discrètes ; elles ne sont jamais systématiques. Il existe sans nul doute une influence du modèle allemand des *Städtwerke* en Alsace et en Lorraine, territoires sous administration germanique au moment de la création de ces entreprises. Pour le reste du territoire, chaque ELD survivante de la nationalisation de 1946 a sa propre histoire et sa propre justification. Pour quelles raisons telle ou telle régie a-t-elle décidé de se maintenir en 1946 ? Comment et avec quelle habileté telle ou telle a survécu au cours du siècle ?

Dans les territoires ruraux, la plus forte permanence des régies est liée à l'effort politique de l'électrification conduit par les agriculteurs et les élus. Dans les massifs

montagneux, les communes dotées de capacités de production hydroélectrique ont souvent conservé leurs entreprises municipales.

A l'heure des grands bouleversements dans le secteur énergétique, les enjeux politiques et stratégiques des ELD sont inversement proportionnels à leur poids dans le paysage énergétique français. Exceptions au monopole de distribution d'EDF, les ELD incarnent un contre-modèle susceptible d'être « instrumentalisé » en tant que tel par les concurrents ou adversaires d'EDF comme par EDF elle-même.

A partir du début des années 1990, EDF décidait de ne plus être un prédateur pour ces entreprises, cherchant autant que possible à préserver leur existence. Vis-à-vis des instances communautaires même, l'existence d'une concurrence à EDF, aussi mineure soit-elle, apparaît comme une caution sur un marché en voie d'ouverture.

Mais cette bienveillance compense mal la fragilité du paysage institutionnel des ELD, divisé et confronté à de profondes mutations pour s'adapter à l'ouverture des marchés. Compte tenu de la faiblesse des exceptions au monopole d'EDF dans le domaine de la distribution, qui ne représentent que 5% de l'électricité distribuée en France, la division du paysage institutionnel des ELD entre deux grandes associations nationales, l'ANROC et la FNCCR, paraît étonnante. Les SICAE, quant à elles, sont des héritages historiques de l'électrification rurale agricole de l'entre deux guerres.

1) Les SICAE, exceptions dans l'exception

Au cœur de l'exception que constituent les entreprises locales de distribution, les sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (SICAE) constituent une autre exception liée à l'histoire de l'électrification rurale. Il s'agit d'entreprises issues du droit des coopératives agricoles, qui disposent d'un statut spécifique défini par la loi du 5 août 1920. Ce statut a permis à ces coopératives, fondées par des sociétaires ruraux, de se transformer en sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) afin d'obtenir le droit d'accomplir des actes de commerce avec des non-sociétaires¹.

¹ Pour plus de précisions, on se reportera au supplément du n°665 de la revue de l'APCA, *Chambres d'agriculture* de novembre 1980.

Avant même la naissance des régies locales, le monde agricole avait joué un rôle important dans l'électrification de ses propres territoires ruraux. La Picardie¹ et l'Est de la France, ravagés par les combats de la première guerre mondiale, sont les principaux territoires de ces survivances institutionnelles.

Pour les 500.000 habitants-consommateurs des SICAE, répartis sur 1020 communes métropolitaines, la relation avec leur distributeur et fournisseur d'électricité est la même que dans le cas des régies. Les tarifs non libéralisés sont approximativement identiques à ceux pratiqués sur l'ensemble du territoire national par EDF. Les SICAE, comme les régies locales, s'enorgueillissent d'offrir une réelle proximité des services de dépannage ou d'entretien du réseau. Par ailleurs, contraintes par leur statut à ne pas redistribuer les bénéfices aux actionnaires, les SICAE font valoir la qualité de leurs réseaux, liée aux investissements.

La particularité des SICAE réside dans la composition de son capital. Celui-ci est variable et ne peut être détenu que par certaines catégories d'exploitants agricoles. L'identité locale de ces coopératives est souvent très forte. Luc Gatin, secrétaire général de la FNSICAE, nous a indiqué que la direction de ces petites entreprises était parfois même une affaire de famille, les fonctions de direction et de maintenance pouvant avoir été transmises de père en fils depuis plusieurs générations.

Des chambres d'agriculture aux institutions mutualistes ou financières issues de monde agricole comme le Crédit Agricole ou la Mutualité Sociale Agricole en passant par les différents syndicats paysans, le monde agricole constitue une nébuleuse de pouvoirs et d'acteurs extrêmement complexe.² Les agriculteurs sont très attachés à l'autonomie de leurs institutions et maintiennent très fermement leurs prérogatives en la matière.

La Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité (FNSICAE) rassemble les 12 SICAE de France. Ses bureaux, occupés par le secrétaire général et son secrétariat, sont situés boulevard Saint-Germain, dans le même

¹ La Picardie concentre plus de la moitié des SICAE françaises.

² Un travail de recherche sur la géopolitique des syndicats agricoles a été entrepris par l'Institut Français de Géopolitique (Mlle Guenièvre François).

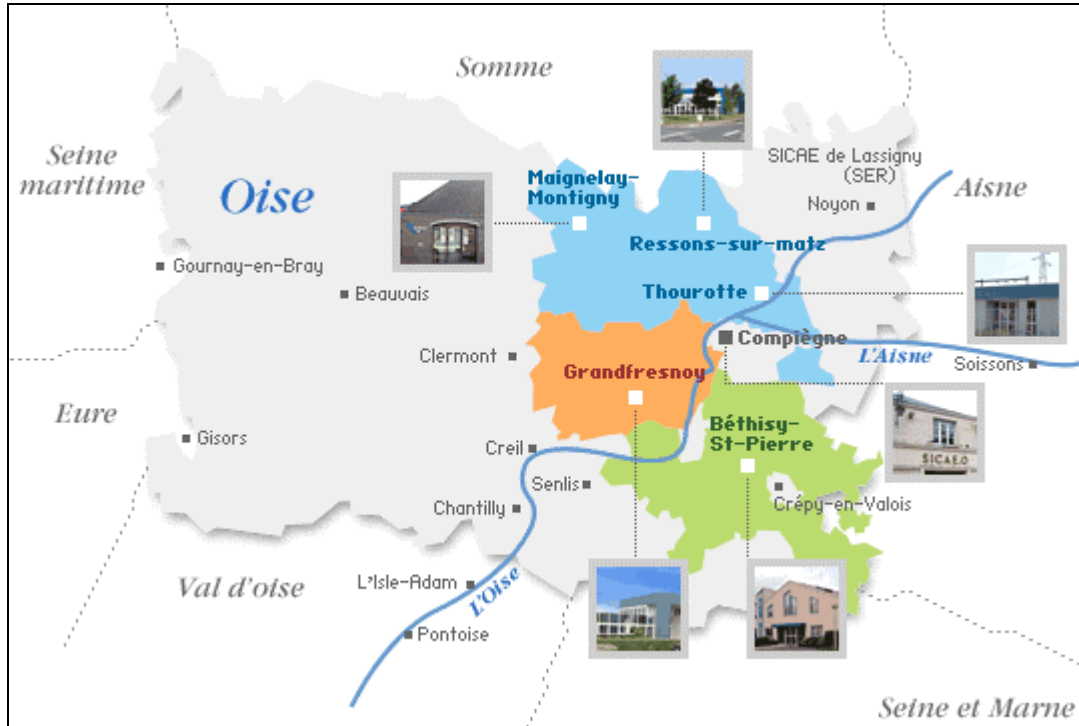
immeuble que la *Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole*.

Tableau 7 : Classement des SICAE françaises par taille (population desservie).

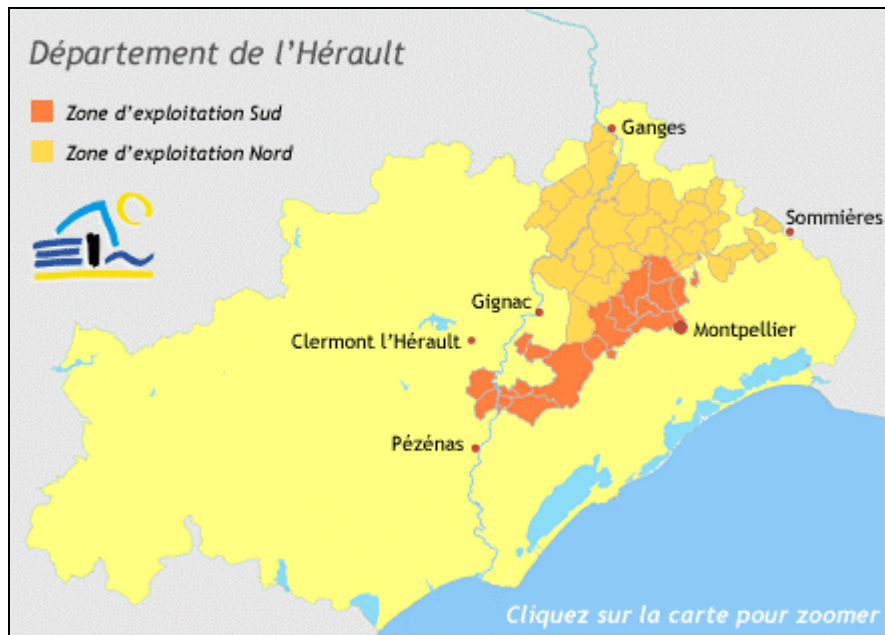
Nom de la SICAE	Population desservie	Nombre de communes
Oise (Compiègne)	128.278	184
SICAE de la Somme et du Cambrasis ¹	56.553	186
Saint-Martin-de-Londres (Hérault)	58.427	50
Aisne	43.400	39
Pithiviers (Loiret)	42.890	95
Ely (Yvelines)	33.985	45
Ray-Cendrecourt (Haute-Saône)	31.255	173
La Ferté-Alais (Essonne)	27.702	22
Lassigny (Oise)	24.624	51
Sausseron (Val d'Oise)	14.946	12
Carmausin (Tarn)	8.177	26
Précy-Saint-Martin (Aube)	6.378	33
St-Oyen-St-Laurent-de-Belldonne (Savoie)	239	2

Parmi les 160 ELD françaises, les SICAE sont ainsi, en moyenne, de taille plus importante. Les coopératives les plus importantes ont des zones d'exploitation relativement étendues, comme en témoignent ces cartes des SICAE de l'Oise ou de Saint-Martin-de-Londres.

¹ SICAE issue de la fusion de 4 autres SICAE : Cambrai-Est, Péronne, Roisel et Santerre.



Carte 8 : SICAE de l'Oise, zone d'exploitation et agences commerciales. Source : www.sicae-oise.fr



Carte 9 : Territoire d'exploitation de la SICAE de Saint-Martin de Londres (Hérault). Source site Internet de la SICAE www.cesml.com

Le poids économique de ces coopératives, en termes de population desservie et d'énergie distribuée, est-il suffisant pour les protéger des effets de la concurrence ou de l'adaptation technique aux évolutions structurelles du marché ? La longévité des SICAE témoigne plutôt en faveur de leur force et de leur capacité à s'adapter aux

nouvelles donnes. Un mouvement de fusion et de mise en œuvre de partenariats commerciaux avec le plus sérieux des concurrents d'EDF était d'ailleurs en cours en 2004.

Mouvements de réorganisation dans les SICAE

En juillet 2004, les trois SICAE du département de la Somme ont fusionné avec la SICAE de Cambrai pour donner naissance à la SICAE de la Somme et du Cambrasis. Cette SICAE emploie à présent 72 personnes, dessert 186 communes et 27500 clients alimentés.

Dans le même temps, cette SICAE - la deuxième de France par la taille - renforce son partenariat de commercialisation avec les SICAE de Compiègne dans l'Oise, de Lassigny, avec la société d'électricité régionale (SER) implantée à Passel, près de Noyon et avec Energie du Rhône, filiale commune du groupe Suez-Electrabel et de la CNR.

Du point de vue politique et institutionnel, les SICAE ne bénéficient pas de relais parlementaires directs. On ne connaît pas de parlementaire actionnaire de SICAE - mais les députés et sénateurs des territoires concernés se tiennent informés et peuvent intervenir le cas échéant pour défendre les coopératives agricoles. Les députés UMP de l'Oise François-Michel Gonnot, Alain Vasselle et Philippe Marini sont ainsi intervenus à différentes reprises pour défendre les spécificités de ces sociétés coopératives.

2) L'ANROC

« *L'Association Nationale des Régies de services publics et des Organismes constituées par les Collectivités Locales ou avec leur participation* » est née d'une scission au sein de la FNCCR en janvier 1963. La composante *régies et entreprises locales de distribution* ne s'estimait plus suffisamment ni correctement défendue par la Fédération nationale du boulevard de Latour-Maubourg, celle-ci étant davantage

impliquée dans la défense du pouvoir concédant que dans la responsabilité directe de l'activité de distribution.

La création de cette association spécifique pour la défense des intérêts communs des régies est fortement marquée par le profil fonctionnel des directeurs de régies qui participent à cette autonomisation par rapport à la FNCCR. Celle-ci est depuis toujours une Fédération, dans laquelle, selon une lecture classique des principes républicains de répartition des rôles et des pouvoirs, les élus sont prépondérants car ils sont considérés comme porteurs de la légitimité démocratique. La culture de l'ANROC est davantage influencée par les directeurs des régies que par leurs présidents. Les problèmes, s'il n'en demeurent pas moins politiques, sont abordés d'une manière plus technique et opérationnelle. Ceci étant, l'ANROC, dès sa création, est à la fois une association d'élus et d'entreprises et elle cultive cette double dimension.

Sa culture, davantage technique et directoriale que « *politique et présidentielle* » se traduit dans le fonctionnement de l'association, qui dispose de deux assemblées. D'une part, le conseil d'administration est élu lors de l'assemblée générale parmi les élus communaux et leurs représentants. Il se réunit quelques fois par an et « *fait prévaloir les intérêts de ses membres dans tous les lieux où il est nécessaire de le faire* »¹. D'autre part, chaque mois, la réunion nationale des directeurs de régies, à laquelle sont représentées presque la moitié des régies, procède à un tour de table de l'actualité locale, nationale et réglementaire. C'est cette assemblée qui prépare les dossiers de fond présentés au conseil d'administration. L'ANROC regroupe également une trentaine de régies de télédistribution par câble.

Le conseil d'administration compte deux députés parmi ses dix membres : son Président, Bernard Carayon, député-maire de Lavaur dans le Tarn, et Arnaud Lepercq, député-maire de Usson-Poitou dans la Vienne, par ailleurs Président du très puissant syndicat de la Vienne². L'ancien Président de l'ANROC était jusqu'en 2003, le maire

¹ Site Internet de l'ANROC www.anroc.com.

² Le Syndicat Intercommunal d'Electricité et d'Equipement du Département de la Vienne (SIEEDV) gère directement les réseaux de distribution de 269 communes de la Vienne. Le syndicat, plus connu sous l'appellation « la régie », a créé le 1^{er} janvier 2004 une société d'économie mixte, SOREGIES. Il a largement élargi ses compétences à la gestion de parcs d'éclairage public, à la cartographie SIG des

de Creutzwald, ancien sénateur de la Moselle André Bohl. L'ANROC dispose donc comme la FNCCR de relais au Parlement en la personne d'élus des circonscriptions dans lesquelles sont souvent présentes des ELD.

Les discours des dirigeants de l'ANROC mettent l'accent sur l'outil de proximité que constitue une ELD pour une commune.

« Les communes ont ainsi plus que jamais les moyens d'une véritable politique énergétique locale. Les ELD sont de véritables outils d'aménagement du territoire, particulièrement réactives aux sollicitations des élus locaux pour lesquels elles constituent un levier majeur en matière de développement économique local. C'est particulièrement vrai au niveau de la création de zones d'activités où les choix énergétiques peuvent être des facteurs déterminants des nouvelles industries. »¹

La création de l'UNELEG

Dans les dernières années du siècle dernier, sous l'influence européenne, la branche française des industries électriques et gazières s'est structurée, donnant naissance, en mai 2000, à l'Union Française de l'Electricité (UFE). L'UFE est le syndicat professionnel patronal de l'ensemble des entreprises de la branche des IEG.

Dans le même temps, en avril 2000, l'ANROC et la FNSICAE ont créé en commun leur propre syndicat professionnel, l'Union Nationale des Entreprises Locales d'Electricité et de Gaz, l'UNELEG. Ce syndicat professionnel, dont la mission est de représenter ses membres dans les négociations sociales de branche, est adhérent de l'UFE. Son délégué général est Jacques Bozec, le secrétaire général de l'ANROC.

communes et à télédistribution par réseaux câblés. En 2002, 315 personnes travaillaient pour le syndicat et sa société SOREGIES et son chiffre d'affaires s'élevait à 79.2 millions d'€ Site Internet www.laregie.net.

¹ Entretien de M. Carayon dans *L'élus local*, mars 2003.

3) La FNCCR et les Entreprises Locales d'Electricité (ELE)

En dépit de la scission de 1963 et de la création de l'ANROC, la FNCCR a toujours maintenu le *R* de « Régies » dans son titre et dans ses missions. René Khelhetter, figure historique de la FNCCR en tant que directeur puis Président d'honneur, demeure une des chevilles ouvrières de cette compétence de la Fédération. Si de nombreuses grosses régies, sous l'influence de leurs directeurs, ont quitté la FNCCR pour créer ou rejoindre l'ANROC, les petites régies sont traditionnellement restées fidèles à la FNCCR. Dans ces petites structures, le pouvoir politique des directeurs est plus étroit face à celui des présidents, plus attachés à une Fédération de collectivités locales, dirigée par leurs élus.

Les tensions passées entre la FNCCR et l'ANROC demeurent en filigrane et on observe souvent une différence d'approche entre les deux associations. Si la FNCCR n'a jamais renoncé à ses responsabilités relatives aux régies, il semble que l'ancien directeur de la FNCCR, Michel Lapeyre, considérait avec pessimisme l'avenir des petites régies dans le cadre de la libéralisation et ne souhaitait pas que la FNCCR ait à accompagner leur disparition. C'est ainsi que la FNCCR a participé à la création du syndicat professionnel ELE, véritable pendant de l'UNELEG, en mars 2000. Avec les adhésions directes d'Electricité de Strasbourg, de Gaz et Electricité de Grenoble, de la Compagnie Nationale du Rhône, de TIRU SA, de quelques régies rhône-alpines et de la FNCCR, représentant l'ensemble de ses régies adhérentes, l'assemblée d'ELE paraissait assez large en 2000. La présidence de ELE par Jean-Paul Giraud, le Président de GEG, permet à celui-ci d'être un des vice-présidents de l'UFE. Mais quatre ans après sa création, la plupart des entreprises fondatrices ayant quitté ELE, celle-ci est confronté à une situation délicate, son seul adhérent demeure GEG.

4) Deux modèles d'avenir pour les Entreprises Locales de Distribution ?

Parmi les grandes ELD, celles de Strasbourg et Grenoble présentent des caractéristiques différentes et fournissent des exemples complémentaires de la diversité du monde des entreprises non nationalisées. Electricité de Strasbourg (ES) est un cas quasi-unique de société anonyme. Gaz Electricité de Grenoble (GEG) est une SAEML urbaine susceptible d'incarner un modèle de développement spécifique pour les régies. Le choix de ces deux entreprises, qui partagent en quelque sorte le statut de société à capitaux privés (majoritaires dans l'un et minoritaire dans l'autre), ne traduit pas, de notre point de vue, un parti pris économique. Mais le contexte politique et économique de la France en ce début du troisième millénaire n'est guère favorable aux entreprises publiques, même locales, et *a fortiori* aux régies locales.

(a) *Electricité de Strasbourg, une société anonyme*

L'histoire d'Electricité de Strasbourg (ES) se confond avec celle de l'Alsace. Par sa taille, son statut de société anonyme et la composition de son capital, ES se singularise de toutes les ELD françaises. Constituée en 1900, ES était alors une *Stadtwerk* de droit local ayant pour actionnaires principaux la ville de Strasbourg, AEG – ainsi que d'autres sociétés allemandes de construction électrique jusqu'en 1921 -, et enfin des sociétés d'électricité suisses.

Elle s'est impliquée très rapidement dans différents champs de l'activité électrique : transports publics mais surtout production et distribution d'électricité pour le compte de plusieurs communes situées surtout dans le Bas-Rhin. En 1954, EDF en est devenu l'actionnaire principal et détient aujourd'hui 74 % de son capital social par l'intermédiaire de sa société-holding SDS.

ES est aujourd'hui une société anonyme, cotée à la Bourse de Paris - marché au comptant -, qui, outre son activité de production et de distribution d'électricité, a

développé ces dernières années une activité diversifiée dans les réseaux : création d'une filiale de vidéo-communication, création d'une co-entreprise avec l'opérateur suisse de télécommunications Swisscom pour l'exploitation d'un réseau de câbles à fibre optique dans toute l'Alsace. Par son chiffre d'affaires total (2,8 milliards de francs en 1998), Electricité de Strasbourg est la première entreprise « non nationalisée » du secteur français de l'électricité et le deuxième distributeur d'électricité en France après EDF.

La présidence et la direction d'ES sont traditionnellement occupées par des cadres dirigeants d'EDF. C'est le cas en 2004 avec Jean-Louis Joliot, Président d'ES et ancien secrétaire général d'EDF et Christian Buchel, directeur d'ES faisant office de délégué régional d'EDF en Alsace. Pour EDF, ES a régulièrement fait fonction de laboratoire d'expérimentation et de diversification des activités. Les cadres dirigeants d'ES reconnaissent eux-même une certaine schizophrénie entre leurs liens avec l'entreprise alsacienne et leur appartenance au groupe EDF.

La particularité d'ES en tant qu'ELD réside dans le lien ténu qu'elle entretient avec les pouvoirs publics locaux. La ville de Strasbourg, qui est entrée au capital de la société en 1908, est devenue l'actionnaire majoritaire en 1946, lui permettant ainsi d'échapper à la nationalisation. Mais la ville a vendu ses parts à EDF dès 1954 pour des raisons financières. Parmi les douze membres du conseil d'administration siègent deux administrateurs indépendants désignés, l'un par la ville de Strasbourg et l'autre par le monde économique régional. Le lien entre l'entreprise et les collectivités locales passe par une relation directe avec les élus. Les 446.000 clients d'ES sont répartis sur 408 communes bas-rhinoises avec lesquelles ES a signé 376 contrats de concession.

La démarche de regroupement syndical, bien que prônée à l'occasion du congrès de Strasbourg de la FNCCR, n'a pas atteint l'Alsace du Nord. Le maintien de cette relation directe, sans l'écran d'un syndicat, est un choix dont l'entreprise se satisfait. ES joue délibérément la carte de l'entreprise régionale, très impliquée dans le développement durable des territoires alsaciens.

Le rapport d'activité 2002 mettait en évidence le rôle joué par ES vis-à-vis des autres régies alsaciennes.

« En ce qui concerne les régies et SEM d'Alsace dans le domaine de l'électricité, la volonté d'ES est d'accroître sa présence et son appui auprès d'elles et de les soutenir dans le contexte de l'ouverture des marchés, avec pour objectif de préserver un modèle original de distribution en Alsace. Une illustration en est celle d'Hunélec, société d'économie mixte détenue à 51% par la commune d'Huningue et titulaire du contrat de concession d'électricité de cette ville. Pour répondre aux attentes de la communes, ES est entrée dans le capital d'Hunélec et en a repris l'exploitation à la Compagnie Générale des Eaux le 1^{er} avril 2002. »¹

(b) Gaz et Electricité de Grenoble, une société anonyme d'économie mixte locale (SAEML)

Ce paragraphe s'appuie sur l'étude de terrain que nous avons consacrée à Grenoble. Afin de ne pas nous paraphraser nous-même, nous invitons le lecteur à se reporter directement à cette étude de cas dans au troisième chapitre de la seconde partie.

Nous attirerons uniquement l'attention sur le statut de l'entreprise et sur son lien organique avec la municipalité de Grenoble. GEG était une régie municipale jusqu'en 1985, date à laquelle elle s'est transformée en société anonyme d'économie mixte locale.

Cette différence de statut nous conduit à poser deux questions auxquelles nous ne prétendons pas répondre :

1. En quoi la présence des élus permet-elle une meilleure prise en compte du service public ?
2. Quelle est la nature des relations que la commune concédante entretient avec son entreprise concessionnaire ?

¹ Rapport d'activité 2002 d'Electricité de Strasbourg, p.6.

* * *

Le modèle économique et institutionnel des SAEML implique une forte présence de l'autorité communale dans la gestion d'un service public local, elle paraît donc être particulièrement à même d'assumer la responsabilité d'une conduite « démocratique » de ce service public, au service de la ville et de ces concitoyens. Pour autant, le développement d'une activité commerciale et en concurrence de cette entreprise publique locale doit être particulièrement scrupuleuse et prudente pour que le lien de confiance entre la ville et son concessionnaire endogène ne puisse pas être rompu.

CHAPITRE II. LE SYSTEME ELECTRIQUE FRANÇAIS FACE A L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA FOURNITURE

La très grande stabilité du système en place depuis plus de 50 ans dans l'organisation du service public local de l'électricité a été profondément bouleversée par l'immixtion des politiques communautaires depuis le milieu des années 1990.

Avant la forte médiatisation des mouvements syndicaux du printemps 2004 liés au changement de statut des entreprises EDF et GDF, les profondes mutations du monde de l'électricité se sont opérées relativement discrètement, sans débat et mobilisation de l'opinion publique. Bernard Brun, Président de l'Union Française de l'Electricité, a qualifié ces transformations de « *révolution secrète de l'électricité* »¹.

Témoins et acteurs de la libéralisation des marchés de la fourniture d'énergie (A), les autorités concédantes cherchent à se positionner pour maintenir leurs prérogatives vis-à-vis de leurs communes adhérentes et, pour la première fois, vis-à-vis des citoyens (B). Enfin, l'ouverture des marchés s'accompagne de l'entrée en scène de nouveaux acteurs institutionnels et économiques qui véhiculent leurs propres représentations (C).

A. LA LIBERALISATION DU MARCHE DE L'ENERGIE

La libéralisation du marché de l'électricité en France est un processus qui prend ses racines dans la construction européenne. Celle-ci conduit chaque Etat à comparer puis à s'aligner progressivement sur les modes de gestion dominants en Europe. Dans un premier temps, du début des années 1980 à la première moitié des années 1990, le « service public à la française » a relativement bien résisté aux assauts de la vague libérale portée par le modèle britannique de Mme Thatcher. Mais, sous les efforts convergents des institutions européennes et des partisans français de la mise en

¹ Au cours d'une réunion publique organisée par l'ANROC, le 30 mai 2001.

concurrence des opérateurs nationaux, l'édifice est contraint à une mutation accélérée à partir de la fin des années 1990. Cette « libéralisation », qui a été juridiquement conduite par le processus d'intégration européenne, correspond à la victoire d'une représentation politique sur une autre : le marché contre le monopole d'Etat.

1) L'inexorable libéralisme européen : entre la contrainte et l'alibi

« Si la construction européenne apparaît ainsi déséquilibrée, c'est qu'elle est engagée dans une dynamique où chaque pas en avant conduit, ou même, contraint à un autre. Toute appréhension statique en donne une image déformée ».¹

La mise en concurrence des services publics en réseau est souvent perçue comme une conséquence de la construction européenne, que la France aurait davantage subie que choisie. Cette perception s'appuie sur une authentique pression des instances communautaires. Le traité de Rome en 1957 traitait déjà de la question des services publics sur le mode de la dérogation. Depuis, la Commission européenne n'a de cesse de promouvoir la mise en concurrence des services au sein des Etats de l'Union et entre les Etats afin de constituer un grand marché européen.

En France, cette orientation très linéaire des politiques communautaires en matière de libéralisation des marchés de l'énergie s'accompagne d'une représentation paradoxale des politiques de Bruxelles, perçues comme des contraintes exogènes. « *Le système doit évoluer parce que l'Europe nous le demande* » entend-on auprès de la plupart des responsables politiques et administratifs.

Il convient de s'interroger sur le fondement de cette rhétorique habituelle et sur sa logique de déresponsabilisation. Les instances communautaires sont en partie constituées de Français, élus et fonctionnaires, et la posture politique de la contrainte

¹ FITOUSSI, Jean-Paul, *EDF, le marché et l'Europe. L'avenir d'un service public*, Paris, Fayard, 2003. p. 65

ou de l'injonction rend bien des services aux dirigeants politiques, de gauche comme de droite, qui conduisent ces réformes.

Le caractère universel et normatif du modèle français de service public, affirmé, proclamé et soutenu par un large consensus politique jusqu'à la moitié des années 1980, se heurte intellectuellement à l'existence d'autres modes de gestion avec lesquels il entre, de fait, en concurrence. Les représentations jouent ici un rôle fondamental. L'attachement des Français au « *service public à la française* » est tel que toute transformation du modèle ne peut être qu'exogène, subie et contrainte. Le processus d'intégration européenne, au milieu des années 1980, « *fournit aux gouvernements successifs le prétexte d'une contrainte extérieure pour réformer à moindre coût politique des systèmes nationaux jugés sclérosés* »¹. Pour les partisans directs ou non-avoués de la libéralisation, cette contrainte-alibi est providentielle². Rares sont les personnalités publiques qui se sont aventurés à défendre la genèse des réformes en cours, ce qui accentue l'impression d'une contrainte externe, voire étrangère³.

Il convient de nuancer cette posture de victimisation. La poussée libérale ne s'est pas faite en une seule étape. Il s'agit d'un processus conduit par des hommes politiques élus et par des fonctionnaires *nommés* au service de gouvernements démocratiques qui accompagnent et portent ces directives. L'attitude politique des élus qui rejettent la responsabilité de ces transformations sur les politiques européenne est commune. Elle est à la fois compréhensible, compte tenu de la complexité des processus de décision, et parfaitement irresponsable, compte tenu de l'attentisme des élus nationaux vis-à-vis des politiques communautaires. Si certains assument parfaitement ces choix, il s'agit, pour d'autres, d'un renoncement, d'un laisser-faire. Pour ceux qui se sont battus pour sauvegarder ce modèle, il s'agit d'une défaite politique.

¹ François-Mathieu Poupeau, p. 288. Il s'agit de la thèse dite « intergouvernementaliste » soutenue par Keohane et Hoffman 1991, Jobert 1994, Cohen 1996.

² Stoffaës, 1995, Bauby, 1997. Notons au passage que ces deux observateurs avertis du service public confronté à la construction européenne sont par ailleurs, ou ont été, des salariés d'EDF.

³ On pourrait développer à l'infini les conséquences politiques de ce mode de relation des élites avec les décisions communautaires qui porte en lui les germes de l'abstention et/ou de l'extrémisme politique.

(a) *Le processus politique d'ouverture des marchés*¹

L'électricité, comme les télécommunications, la Poste ou les transports aériens, avait échappé à la définition du marché intérieur retenue pour l'entrée en vigueur de l'Acte Unique le 1^{er} juillet 1987. Celui-ci prévoyait d'achever la réalisation du marché intérieur européen au 31 décembre 1992.

La conception de l'Europe de l'électricité remonte à 1989, date de publication des premières directives du commissaire européen à l'Energie, Monsieur Cardoso e Cunha, sur le transit et la transparence des prix. La préparation d'une directive sur l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR) rencontre alors l'opposition des électriciens continentaux qui fondent un GIE chargé de défendre leurs intérêts à Bruxelles, Eurelectric.

Devenu Président de la République en mai 1995, Jacques Chirac s'oppose à son tour à la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz en déclarant devant le Parlement Européen le 11 juillet 1995 : « *l'introduction de la concurrence [doit] être compatible avec les missions d'intérêt économique général, autrement dit avec l'existence des services publics* ».

Le juriste Henri Courivaud souligne à juste titre que cette directive « *est l'aboutissement d'un processus de remise en cause, perceptible depuis la fin des années soixante-dix, de schémas d'organisation des industries électriques qui privilégiaient dans chaque Etat membre la constitution de monopoles ou l'exercice de droits exclusifs en faveur d'une seule entreprise à statut spécifique* »².

La directive 96/92 du Parlement Européen et du Conseil dite « règles communes pour le marché intérieur de l'électricité » a été adoptée le 19 décembre 1996 et elle est entrée en application le 19 février 1997 mais n'a été transposée en droit français qu'en 2000 par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du

¹ On se reportera au très utile travail de synthèse chronologique de Christine Heuraux, dans son livre *Le marché énergétique allemand – Chronique d'une libéralisation annoncée*, préface de Rolf Linkohr, Nantes, Editions du temps, 2002.

² COURIVAUD, Henri, Chronique : Les collectivités locales confrontées à la libéralisation des activités de réseaux électriques : convergences et divergences d'approche entre la France et l'Allemagne, *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz (CJEG)* n° 581, Novembre 2001 p. 411 à 429.

service public de l'énergie. Il s'agit de la première grande loi relative au service public de l'électricité discutée et adoptée par le Parlement depuis celle de 1946.

A l'approche de la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi, les représentants des collectivités locales s'inquiétaient du rôle que ce texte leur confiait. En particulier, l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) regrettait que les collectivités locales aient été « *peu consultées bien qu'elles soient intéressées au sujet à plusieurs titres, notamment, d'une part, à celui d'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité sur leur territoire, d'autre part, à celui d'importants consommateurs d'énergie électrique susceptibles de bénéficier de l'ouverture à la concurrence* »¹ lors de la rédaction du Livre Blanc du secrétariat d'Etat à l'industrie « *Vers la future organisation électrique française* »².

L'AMGVF a pointé quatre enjeux majeurs pour les grandes villes :

- « *Le rôle des collectivités locales dans la distribution de l'énergie électrique*
- *L'avenir des régies communales et intercommunales*
- *L'avenir des productions indépendantes et notamment de la co-génération*
- *La possibilité d'être « client éligible »*

*Grandes Villes Hebdo*³ évoque l'action d'AMORCE ou d'Energie-Cités qui demandent le renforcement des pouvoirs des villes afin que celles-ci « *recouvrent le droit de créer, si elles le souhaitent, des régies, en lieu et place de la concession obligatoire à EDF (comme le régime de la distribution d'eau, par exemple)* » et suggère une clarification des situations patrimoniales des installations et réseaux électriques entre ce qui relève de la distribution publique (patrimoine communal ou intercommunal) et ce qui relève du transport ou de la répartition (réseau d'alimentation générale – RAG - qui fait partie du patrimoine d'EDF). L'AMGVF s'inquiétait par ailleurs du dispositif encore incertain de rachat de l'énergie produite

¹ *Grandes Villes Hebdo* n° 336 – 9 février 1999, disponible sur Internet : www.grandesvilles.org .

² *Vers la future organisation électrique française : des informations et des questions pour réussir la nouvelle organisation du service public de l'électricité*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; Secrétaire d'Etat à l'industrie, Paris, Litec, 1998, p.128-158. Ce document a été publié dans les *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, avril 1998.

³ Article du 9 février 1999 cité plus haut.

par les installations de cogénération d'EDF et souhaitait rendre éligibles les grandes villes pour l'ensemble de leur consommation et non pour les différents points de consommation.

Au terme des débats, le texte adopté par les députés accroît de manière significative le nombre des instances habilitées à porter un regard sur les conditions de mise en œuvre et d'exercice du service public par le concessionnaire. Le point de vue des collectivités locales a été respecté et leur mission de contrôle du service public concédé confirmé. La loi élargit même leurs responsabilités en les dotant de nouvelles compétences et d'outils de politique énergétique locale, comme la possibilité d'intervention en matière de production décentralisée à partir d'énergies renouvelables et de déchets ou de cogénération. Un certain nombre d'outils sont ainsi mis à disposition des élus et des autorités locales comme les schémas de services collectifs de l'énergie et les observatoires régionaux du service public de l'énergie.

La FNCCR ne cache d'ailleurs pas sa satisfaction. Dans un point de vue publié par *La Tribune* le 23 février 2000, son Président, Josy Moinet rappelle les conditions de mobilisation des élus locaux au cours de la tempête de décembre 1999 et exprime son accord avec la loi en engageant au passage le gouvernement à aller plus loin dans la reconstruction des réseaux électriques locaux.

Finalement, et comme l'ont remarqué les observateurs du secteur, le débat sur la transposition de la directive européenne et la loi de février 2000 « *a plus porté sur la pérennité du service public national et sur le sort de l'opérateur public que sur l'ouverture à la concurrence et ses enjeux territoriaux* »¹. L'ouverture des marchés est pourtant l'essence des politiques de la Commission européenne en la matière et la loi de 2000 avait vocation à préparer les entreprises à cette échéance.

(b) *Les étapes de l'ouverture progressive des marchés*

A la faveur de la cohabitation, la France avait réussi, lors des sommets européens de Stockholm en 2001 et de Barcelone en 2002, à s'opposer à l'ouverture des marchés

¹ Document de l'Institut de l'économie urbaine, 1999.

de l'électricité. Jacques Chirac et Lionel Jospin, alors en pleine campagne pour les élections présidentielles, avaient dû accepter du bout des lèvres l'ouverture du marché pour les entreprises (consommateurs hors ménages) à l'horizon 2004 avec la promesse de ne pas aller au-delà. Moins d'un an plus tard, à l'occasion d'une réunion du Conseil des Ministres de l'Energie, le 25 novembre, les quinze ministres ont décidé à l'unanimité l'ouverture totale à la concurrence des marchés de l'énergie pour juillet 2007. Issue de la directive européenne du 19 décembre 1996, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, a inscrit dans un texte les étapes successives de cette libéralisation :

- Dès le 1er janvier 2000, ouverture de 30% du marché. Tous les clients consommant plus de 16 GWh par an, soit 1400 sites, ont la possibilité de choisir leur fournisseur.
- Début 2003, l'ouverture de 35% du marché est programmée. Tous les sites dont la consommation annuelle est supérieure à 7 GWh peuvent choisir leur fournisseur, soit près de 3000 sites.
- 1^{er} juillet 2004. Le sommet de Barcelone du 18 mars 2002 avait fixé à 2004 l'ouverture du marché pour l'ensemble des clients « non-résidentiels », soit 2,2 millions de clients (et 3,7 millions de sites). Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2004, les deux tiers du marché français de l'électricité sont ouverts, tous les clients entreprises et collectivités locales ont le choix de leur fournisseur d'électricité.
- 1^{er} juillet 2007 : en vertu de l'accord des Quinze le 25 novembre 2002 à Bruxelles, les marchés de l'électricité et du gaz seront entièrement ouverts à la concurrence au 1er juillet 2007.

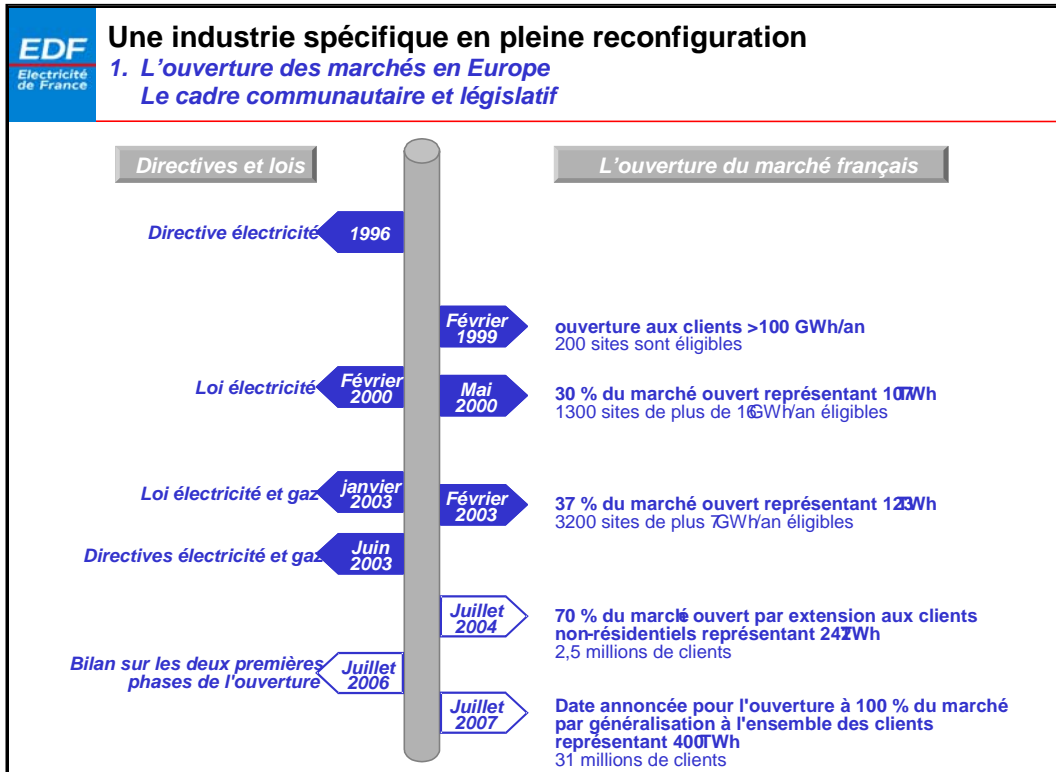


Figure 2 : Les étapes de la libéralisation, Source : Extrait d'un document EDF Plan d'action Industriel et Social 2003-2007

(c) *De livres verts en directives européennes : la « fabrique » bruxelloise de la re-régulation.*

La politique de la Commission européenne fait l'objet de critiques récurrentes en France. Il faut lui reconnaître cohérence et détermination dans son action : de livres verts en livres blancs¹, de rapports en directives, elle poursuit son but ultime avec constance. Cette politique est fortement idéologisée. D'un texte à l'autre, elle ne varie qu'à la marge, intégrant ici ou là de nouvelles exigences en matière de sécurité d'approvisionnement et de service universel qui visent paradoxalement à *re-réguler*

¹ Selon les définitions des institutions européennes, les **livres verts** sont des documents de réflexion publiés par la Commission sur un domaine politique spécifique. Il s'agit de documents destinés aux parties concernées - organismes et particuliers - qui sont invitées à participer au processus de consultation et de débat. Dans certains cas, ils sont à l'origine de développements législatifs ultérieurs. Les **livres blancs** sont des documents qui contiennent des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils font parfois suite à un Livre vert publié en vue d'engager un processus de consultation au niveau européen. Tandis que les Livres verts exposent un éventail d'idées à des fins de débat public, les Livres blancs contiennent un ensemble officiel de propositions dans des domaines politiques spécifiques et constituent l'instrument de leur mise au point.

un secteur qu'elle s'est employée à déréguler. L'effet de ce mouvement de dérégulation - re-régulation est souvent de transférer la régulation d'un acteur à l'autre. Il s'agit de retirer à l'Etat et au gouvernement ses prérogatives pour les transmettre à une autorité administrative indépendante ou à la Commission européenne elle-même.

Jean-Marie Chevalier¹ distingue ainsi quatre axes principaux dans les différentes directives concernant l'énergie :

1. La dissociation des activités de la chaîne de valeur (en anglais *unbundling*) entre celles qui relèvent du monopole « naturel » (transport et distribution) et celles qui sont concurrentielles. L'obligation de dissociation est d'abord comptable, mais dans l'esprit des directives, elle l'est bien plus que cela.
2. L'accès des tiers au réseau de transport moyennant un péage payé par les tiers qualifiés.
3. La mise en place d'autorités indépendantes de régulation qui sont chargées de surveiller le bon fonctionnement concurrentiel des structures et des acteurs.
4. L'ouverture progressive du marché à la concurrence avec comme objectif de donner progressivement à tous le choix de son fournisseur.

2) Libéralisation du marché et privatisation des entreprises : des questions distinctes ?

On ne saurait traiter des conséquences de l'ouverture des marchés de l'électricité sur les collectivités locales et l'organisation du service public de l'électricité sans évoquer les évolutions de statut d'EDF et de GDF. La confusion qui naît de la proximité idéologique entre libéralisation (*du marché*) et privatisation (*des entreprises*) est courante. Il convient cependant de bien distinguer les deux processus, tout à la fois distincts et liés.

¹ CHEVALIER, Jean-Marie, La France peut-elle encore définir une politique énergétique nationale ? in *Futuribles*, février 2003, 14 pages.

L'ouverture des marchés de la fourniture et l'accès des tiers au réseau de transport et de distribution publique d'électricité a nécessité des adaptations internes d'EDF pour distinguer ce qui relève des activités régulées de ce qui relève des activités concurrentielles. Ces distinctions ont été précisées par la directive européenne du 26 juin 2003¹. C'est dans la lignée de cette libéralisation que le processus de privatisation d'EDF et de GDF a été engagé, en avril 2004, par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

Certains observateurs n'ont pas manqué de dénoncer le lien de cause à effet entre libéralisation et privatisation. Les orateurs de l'opposition socialiste et communiste, à l'occasion de l'examen de la loi de modification de statut d'EDF et de GDF, ont rappelé que cette privatisation n'était pas imposée, en soi, par l'ouverture des marchés. D'ailleurs, la Commission européenne ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres (ex article 222 du traité de Rome – art. 294).

Les socialistes ayant une responsabilité directe dans le processus de libéralisation du secteur, pour laquelle le gouvernement Jospin avait donné son accord, il fallait distinguer les deux opérations. Dans la confusion, les déclarations contradictoires des commissaires européens n'ont pas apporté une meilleure compréhension.

Au cours du débat, les parlementaires de l'opposition et de la majorité gouvernementale se sont ainsi opposés les déclarations des commissaires européens, Monsieur Mario Monti et Madame Loyola de Palacio. L'un répondant en janvier 2004 à un courrier de la CGT que la Commission européenne n'imposait pas le régime de propriété privée à EDF :

« le gouvernement français aurait pu avoir recours à d'autres moyens que le changement de statut pour soumettre EDF à la législation sur le redressement et la liquidation judiciaire des entreprises »

et l'autre déclarant en pleine discussion au Parlement avec une grande habileté :

« nous contestons le statut d'EPIC. EDF ne peut pas bénéficier de garanties spéciales par rapport à ses concurrents européens [...] Elle ne peut pas avoir un statut qui l'empêche, par exemple, de faire faillite.

¹ Directive 2003/54/CE du Parlement Européen et du conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

Elle doit devenir une entreprise comme Renault - régie devenue société anonyme »¹.

Au-delà du débat parlementaire des mois de juin et juillet 2004, la privatisation d'EDF est un processus qui avait été pensé et préparé de très longue date.

La mise sur agenda de ce changement de statut de l'entreprise répond en fait à la fois à des motivations idéologiques structurelles (a) et à une mise sur agenda conjoncturelle (b) d'adaptation de l'entreprise à la nouvelle donne des marchés.

(a) *Motivations politiques et idéologiques*

Le débat sémantique et économique sur la définition de la privatisation et du seuil de participation a largement occupé les commentateurs de la loi de juin 2004. A la question *une entreprise est-elle privatisée quand 70% de son capital est détenu par l'Etat ?* La réponse est en partie apportée sous la forme d'une autre question : *Peut-on diriger une entreprise contre 30% de son actionnariat ?* Les attentes des actionnaires privés, attentifs à la création de valeur, sont-elles toujours compatibles avec celles de l'Etat, censé être porteur du bien public et des intérêts de la Nation à moyen et à long terme ?

Cette question d'ordre politique n'étant pas strictement au cœur de notre sujet, on se contentera de cerner l'origine de la mise en œuvre du changement de statut et de mesurer le poids des représentations chez les principaux acteurs et en particulier chez ceux qui sont responsables de la gestion du service public de l'électricité².

¹ La lettre de M. Monti est disponible sur le site de la CGT <http://www.fnme-cgt.fr> ; les propos de Mme de Palacio sont rapportés dans un article du journal *Le Monde* du 23 juin 2004. On imagine avec effroi que les conséquences de la faillite d'EDF seraient autrement plus catastrophiques pour les consommateurs d'électricité que celle de Renault pour les automobilistes.

² La discussion politique est toujours très lourde de représentations annexes ou latérales qui animent les acteurs dans leurs positionnement politiques. Il en est ainsi de l'animosité ou la magnanimité que suscite le statut social des agents d'EDF et de Gaz de France. La confusion entre le changement de statut de l'entreprise et celui des salariés de la branche des industries électriques et gazières s'est opérée alors même que la modification du statut d'EDF et de GDF n'a eu aucun impact sur le statut de la branche des IEG (Industries Electriques et Gazières).

D'un point de vue plus théorique, le néo-libéralisme se caractérise par une pensée économique dont les tables de la loi sont : la privatisation, la déréglementation et la libéralisation.

- La privatisation obéit au postulat des théoriciens du droit de la propriété, Alchian et Demsetz. Ceux-ci associent le faible niveau de performance des entreprises publiques au caractère public de son propriétaire. Protégé par ce statut qui leur donne un pouvoir, les entreprises se mueraient en bureaucraties peu audacieuses et étrangères aux contraintes économiques. Dans le cas de l'énergie, les bonnes performances des entreprises publiques EDF et GDF au regard des tarifs pratiqués et de la qualité du service permettent de nuancer cette causalité.
- La déréglementation est le second pilier du « temple » néo-libéral . C'est un terme assez mal choisi pour caractériser un processus d'allègement des contraintes qui pèseraient sur les marchés. Dans le cas de l'électricité, l'ouverture des marchés s'accompagne d'une multiplication des réglementations et des acteurs de la régulation. La déréglementation est en fait une sur-réglementation qui s'impose à plusieurs acteurs alors que la réglementation précédente ne s'imposait qu'à l'opérateur public en monopole.
- Enfin, la libéralisation induit l'idée d'une plus grande liberté pour les consommateurs. Dans cette sémantique politique, l'Etat - et par essence le politique - est perçu comme un facteur d'obstruction à la liberté, celle-ci s'incarnant dans le marché.

Pour les parangons du libéralisme, la concurrence se fait par les prix. L'intervention publique des collectivités territoriales au-delà de la concession est inutile ; seule compte la relation directe avec le consommateur final. Le consommateur est représenté par des associations comme en témoigne le modèle britannique. La régulation n'est pas faite par les élus ou par le pouvoir politique mais par l'influence potentielle des consommateurs regroupés en communautés.

Cette idéologie, à l'œuvre dans les cercles économiques dirigeants, paraît nettement plus nuancée dans le monde politique local. La situation politique, au seuil du troisième millénaire, est caractérisée par la confusion très forte qui existe dans les

positions politiques partisans et dans l'opinion, toutes deux orphelines de repères politiques et idéologiques. Les élus locaux, dans leur grande majorité, n'échappent pas à ce flottement politique.

Il n'est pas simple de décrire la réaction des élus des collectivités locales à ce changement de statut de l'entreprise publique. Est-il seulement possible de le faire compte tenu de la faiblesse du nombre de prises de position de ceux des élus locaux qui sont traditionnellement les plus investis dans la distribution d'électricité ?

Au sein même de la majorité, quelques voix s'étaient élevées en 2002. Dominique Paillé, député UMP des Deux-Sèvres et ancien Président de la régie des Deux-Sèvres déclarait ainsi :

« Il faut tirer les leçons de France-Telecom. Soit on privatise complètement, parce qu'il s'agit d'un secteur concurrentiel dans lequel l'Etat n'a rien à faire, soit on estime que l'Etat doit conserver la maîtrise du secteur ou de l'aménagement du territoire, comme pour l'électricité ou la Poste, et alors il faut conserver l'opérateur 100% public. Puisque la gauche n'a pas été claire, soyons-le »¹.

Les élus locaux communistes qui étaient opposés à l'ouverture des marchés se sont logiquement opposés au changement de statut de l'entreprise. Quelques banderoles ont été brandies sur les frontons des mairies. Aux côtés des socialistes, ils ont conduit une véritable bataille d'obstruction parlementaire en déposant près de mille amendements au texte.

La posture des socialistes était plus délicate. La grande vague des réformes électriques s'est engagée à l'occasion de la transposition, par le gouvernement de Lionel Jospin, de la première directive européenne à l'occasion de la loi de 2000. Au moment de la discussion de la loi, les relations entre les parlementaires des différentes composantes de la gauche plurielle se sont fortement tendues en raison d'un désaccord de fond des élus communistes et du Mouvement des Citoyens avec le groupe socialiste. Par ailleurs, le gouvernement de Lionel Jospin s'était engagé dans le calendrier d'ouverture du marché à la veille des élections présidentielles. Le parti socialiste a été profondément divisé sur cette question entre les partisans de

¹ Cité dans l'article : Le gouvernement en mal de stratégie, *Libération*, 2 octobre 2002.

l'ouverture des marchés et les défenseurs du mode de fonctionnement traditionnel du service public¹. Un an plus tard, à l'occasion du congrès de Dijon, le parti socialiste a clarifié son positionnement politique en faveur du maintien du caractère public des entreprises. Les députés socialistes émettent même aujourd'hui des réserves sur l'ouverture totale du marché de la fourniture aux particuliers, comme en témoigne cet extrait de la séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale le 14 janvier 2004.

« [...] Statut d'EDF et de GDF

M. Jean-Yves Le Déaut² - Monsieur le Premier ministre, lors de vos vœux vous avez confirmé votre volonté de réformer le statut d'EDF et de GDF. Je ne comprends pas votre obsession de privatiser un secteur qui produit des biens de première nécessité. La sécurité de la distribution de l'électricité et du gaz ne peut être assurée par le secteur concurrentiel et celle du nucléaire est un impératif absolu. Le service public de l'énergie n'est pas soluble dans le tout-libéral. Il faut garantir à tous les Français l'accès à l'énergie au même prix. Les exemples de Rome, New York, de la Californie montent les dangers du libéralisme dans ce domaine. Souhaitez-vous que nous subissions à notre tour des coupures de courant ? (Interruptions sur les bancs du groupe UMP)

Les engagements européens du sommet de Barcelone, que vous utilisez comme alibi, ne prévoient qu'une ouverture mesurée du marché énergétique à la concurrence. Pourquoi êtes-vous allé plus loin ? Demain, les particuliers risquent de payer plus cher le gaz et l'électricité (Exclamations sur les bancs du groupe UMP). La directive n'imposait en rien la privatisation totale de EDF et de GDF. D'autre part, il n'est plus question de la directive assurant l'égalité tarifaire entre les citoyens et entre les territoires. L'ouverture du capital d'EDF et GDF ne va-t-elle pas compromettre leurs missions de service public ? (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste) »³

¹ Pour élucider une logique de « dé-responsabilisation » des acteurs, il y aurait un travail de science politique administrative et de sociologie de la décision à conduire sur les « moments » de prise de décision, notamment lors du sommet de Barcelone où a été décidée l'ouverture totale du marché pour 2007. De hauts responsables de l'entreprise EDF nous ont déclaré avoir été mis devant le fait accompli au regard de cette échéance et s'interrogent encore sur le processus décisionnel entre le gouvernement socialiste de Lionel Jospin et la présidence de la République. Les ambiguïtés entre les logiques de responsabilité - assurer le développement et la continuité d'une activité - et celles de la décision - agir sur l'existant pour le modifier, interpellent une fois encore l'esprit démocratique. Y-a-t-il quelqu'un quelque part qui assume l'ensemble du scénario comme la traduction d'une volonté politique déclarée ? Pour mémoire, nous reproduisons dans la seconde partie les déclarations antérieures de Dominique Strauss-Kahn et de Laurent Fabius relatives au changement de statut d'EDF.

² Jean-Yves Le Déaut est député PS de Meurthe et Moselle et Vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

³ Séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale, le 14 janvier 2004.

La majorité parlementaire a naturellement appuyé la politique de son ministre de l'économie, Nicolas Sarkozy, à l'exception des députés « souverainistes » comme le député de l'Essonne, Nicolas Dupont-Aignan. Le député UMP de l'Oise François-Michel Gonnot occupe quant à lui une position particulière au sein de la majorité. Au printemps 2003, il avait déposé une proposition de loi favorable à la fusion d'EDF et de GDF et se montre très critique vis-à-vis de la libéralisation des marchés. En décembre 2004, il déclarait :

*« C'était une grave erreur de faire croire que la libéralisation aboutirait à une baisse des prix. C'est l'inverse qui s'est produit ».*¹

(b) *L'adaptation des entreprises au marché ouvert*

Quand les jalons idéologiques sont posés et que le consentement des élites politiques est acquis, le discours de l'adaptation pragmatique fait son œuvre. Face aux contraintes imposées par le marché et les directives européennes, il convient que les entreprises s'adaptent en procédant aux transformations juridiques et administratives qui s'imposent.

Christophe Barthélemy, alors secrétaire général et directeur juridique d'EDF, distingue trois catégories de contraintes communautaires qui ont imposé le changement de statut.

«- Une contrainte réelle, à savoir l'ouverture à la concurrence, la fin du monopole et donc la fin de la rémunération par les tarifs. Il en résulte à la fois un risque pour la santé, voire au pire la survie de l'entreprise, et des chances de développement ailleurs en Europe. Pour saisir ces chances tout en gérant les risques, il fallait qu'EDF puisse se battre à armes égales avec ses concurrents en France, qu'elle dispose d'une structure financière normalisée et qu'elle puisse mettre en œuvre une politique de développement raisonnée mais ambitieuse.

- Une contrainte contestable, mais très souvent invoquée, notamment lors des débats parlementaires, à savoir le raisonnement de la Commission selon lequel le statut d'établissement public impliquerait une garantie implicite, illimitée et gratuite de l'Etat.

¹ *La Tribune*, le 2 décembre 2004.

- Une contrainte indirecte : les critères de Maastricht relatifs aux déficits publics. En raison des contraintes que connaissent aujourd'hui les finances publiques et qui sont chiffrées à travers ces critères, l'Etat n'est plus en mesure de faire face aux besoins d'investissement qui vont se concrétiser massivement dans quelques années, lors du nouveau cycle d'investissement qui va s'ouvrir en Europe, pour renouveler l'appareil de production d'électricité et l'adapter aux règles environnementales.

Jusqu'à présent, pour la réalisation de ses infrastructures, et tout particulièrement pour la construction de son parc nucléaire, EDF s'est endettée, sur les marchés financiers internationaux. Mais cette politique du « tout endettement » n'était concevable que parce que l'entreprise évoluait en situation monopolistique, bénéficiait de recettes assurées : le marché n'avait aucun doute sur la capacité à rembourser. En univers concurrentiel, cela n'est plus possible. Pour faire face à ses besoins de financement, la seule voie possible est le changement de statut, soit la possibilité d'augmenter le capital, puisque les fonds propres d'EDF sont devenus aujourd'hui excessivement faibles. »¹

Le changement de statut de l'entreprise s'est déroulé dans une atmosphère de confusion politique entre la droite et la gauche. Le Président d'EDF, François Roussely, qui a été présenté par la presse comme un haut-fonctionnaire proche du PS en raison de ses fonctions antérieures auprès de ministres socialistes, a fidèlement dirigé l'entreprise au cours de son changement de statut. Quelques semaines après que la loi eut été adoptée à l'été 2004, il a cédé son siège - en septembre 2004 - à Pierre Gadonneix, davantage présenté par la presse comme un homme de sensibilité libérale. Celui-ci déclarait dans un portrait que lui consacrait le journal *Libération* :

*« L'ouverture des marchés, ce n'est pas moi qui l'ai décidée. Et même s'il n'est pas sûr que cela soit la réponse optimale aux attentes des consommateurs, le débat est derrière nous. Il faut maintenant ouvrir le capital des entreprises pour ne pas se faire bouffer. »*²

La raison politique n'est pas la raison industrielle ; ceci n'a rien d'étonnant ni de fâcheux. Il en est de même des perceptions qui peuvent être différentes entre un ministre et un député de la majorité. C'est de cette dialectique que naît l'action politique gouvernementale. Plus étonnants en revanche sont les discours politiques qui

¹ Entretien titré « L'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et la transformation d'EDF » *Droit Administratif*, Revue mensuelle du Jurisclasseur, octobre 2004, pp. 7-11.

² *Libération*, 6 et 7 novembre 2004.

varient selon qu'on est au pouvoir ou dans l'opposition, devant son comité syndical départemental ou dans les couloirs du palais du Luxembourg.

La loi du 9 août 2004 a procédé à la transformation du statut de l'entreprise publique EDF : d'E.P.I.C. (Etablissement Public Industriel et Commercial), EDF est devenue une S.A. (Société Anonyme) détenue, dans un premier temps, à 100% par l'Etat. La privatisation ne se fera qu'au cours de l'augmentation progressive du capital de la société anonyme EDF par appel aux capitaux privés. Dans le contexte social de l'adoption de la loi, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin s'est engagé, dans la loi, à ne pas descendre en dessous de 70% la participation de l'Etat au capital d'EDF¹.

Unbundling, vers la désintégration d'EDF ?

Libéralisation et privatisation sont donc deux questions distinctes d'un même ensemble dans lequel les représentations positives ou négatives de l'Etat et des entreprises publiques en monopole ont été largement sollicitées de manière contradictoire. D'un point de vue strictement juridique, la transformation du statut d'EDF n'impacte pas la relation contractuelle qui lie l'entreprise aux collectivités locales en tant que concessionnaire.

L'ouverture des marchés de la fourniture est en revanche le principal sujet des collectivités concédantes depuis 2002.

¹ Un décret suffira à abaisser ce seuil de participation de l'Etat.

B. LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES SYNDICATS FACE AU MARCHÉ

L'ouverture des marchés de la fourniture apparaît comme un processus qui s'est offert - ou qui s'est imposé - aux collectivités territoriales plus qu'elles ne l'ont attendu ou souhaité. Depuis le 1^{er} juillet 2004, celles-ci ont la liberté de changer de fournisseur. Dans ce cas, elles doivent procéder à des appels d'offre en conformité avec la réglementation applicable aux marchés publics.

Ces transformations vont bien au-delà des marchés publics de fourniture. Elles interrogent d'une part les postures politiques des élus locaux (1) et d'autre part la capacité des collectivités à s'insérer dans la nouvelle donne du marché et à accroître leurs prérogatives (2).

1) Postures politiques locales et/ou nationales des élus locaux face à la libéralisation

Les élus locaux, réunis au plan national au sein de la FNCCR ou localement dans les syndicats départementaux, sont très nombreux - à l'image de leurs administrés - à ne pas avoir saisi les raisons profondes de la modification d'un système stable et satisfaisant.

De 2002 à 2004, l'ouverture des marchés a donné lieu à de nombreuses réunions locales, régionales ou nationales pour tenter de répondre aux questions de fond ainsi qu'aux questions pratiques sur la mise en œuvre effective du marché (appels d'offres, types de contrats, achats groupés). Dans chaque réunion, on pouvait entendre les mêmes propos et les mêmes interrogations : « *Mais pourquoi donc changer une organisation dont personne ne se plaignait ?!* » Face à des élus sceptiques quant aux avantages attendus de l'ouverture des marchés, des économistes, dont certains cèdent à leur tour aux doutes, sont invités à expliquer et/ou à justifier les politiques européennes.

C'est ainsi qu'à l'occasion d'une audition devant le conseil d'administration de la FNCCR en juillet 2003, le professeur Jean-Marie Chevalier (Université Paris-Dauphine) rappelait que « *tout ce qui nous arrive était déjà inscrit dans le traité de Rome* ». Celui-ci portait l'idée que la création d'un espace économique unique en Europe était la meilleure façon d'éviter les guerres, la concurrence étant la règle de droit commun partout où cela est possible, même dans les activités de réseaux.

« Cela se justifie parce qu'en principe et en théorie la concurrence amène une espèce d'aiguillon permanent qui conduit à une baisse des coûts et à faire des gains d'efficacité, et ce, au profit du consommateur final. Il résulte de cette baisse des prix une augmentation du pouvoir d'achat bénéfique pour la croissance ».

Le raisonnement théorique est séduisant par sa simplicité et son automatisme. Pour autant, dans un domaine aussi complexe - en raison de la multiplicité des acteurs techniques et politiques - et aussi sensible que l'énergie - un bien fondamental qui fait appel à des échelles de temps et d'investissements sans commune mesure avec les biens disponibles sur d'autres marchés -, il semble que les mécanismes économiques soient également plus complexes. D'un point de vue politique, il faut la force d'une idéologie pour révolutionner un système intégré dont la réussite était presque unanimement saluée et pour conduire cette transformation dont le parachèvement est l'ouverture du capital des entreprises EDF et GDF.

(a) Options politiques et idéologiques

A quelques exceptions près, et en particulier celle de Jean Gaubert, député socialiste des Côtes d'Armor, et de Jean-Jacques Guillet, député UMP des Hauts-de-Seine, les parlementaires présidents de syndicats et membres du conseil d'administration de la FNCCR n'ont pas forcément une vision politique des enjeux nationaux liés à l'énergie. Il se dégage des entretiens avec les responsables élus des syndicats départementaux l'impression que la dimension politique nationale des évolutions des entreprises et du secteur leur échappe le plus souvent. Ils nous renvoient bien volontiers vers les prises de positions nationale de la FNCCR. Mais celles-ci n'existent pas, la Fédération n'ayant pas vocation à émettre des points de vue

partisans. La plupart des responsables relaient les incompréhensions de leurs collègues locaux ; dans le même temps, ils acquiescent sans enthousiasme à ces transformations au nom d'une certaine « raison » venue des autorités européennes ou gouvernementales.

Les transformations du secteur s'imposent ainsi d'elles-mêmes par la complexité des mécanismes et par le consentement tacite des élus qui font confiance aux discours techniques « d'évidences ». Dans ces conditions, les oppositions sont perdues d'avance tant la rupture intellectuelle nécessaire à l'élaboration de scénarii alternatifs paraît difficile à conduire. La plupart des élus ne souhaitent pas prendre le risque d'être marginalisés dans le camp des opposants classiques et radicaux aux réformes. La seule question politiquement correcte n'est alors plus celle du *pourquoi* mais celle du *comment* s'accommoder au mieux de cette nouvelle situation ?

Jean Gaubert a beaucoup participé à la bataille parlementaire des socialistes à l'occasion de l'examen de la loi sur le changement de statut d'EDF et de GDF. Au sein de la majorité, Jean-Jacques Guillet s'est félicité de la réforme du statut d'EDF, celle-ci, dit-il, « *favorisera le développement et offrira même un moteur à notre politique industrielle* ». Dans le même temps, le Président du SIGEIF évoque deux incertitudes qui demeurent : d'une part, l'impératif de séparer plus nettement les réseaux de transports, les réseaux de distribution et les activités commerciales, et d'autre part, l'avenir de l'économie concessionnaire et du rôle des collectivités locales.

« Il faut accentuer la séparation entre les activités régulées et les activités commerciales. En effet, quelle que soit la bonne volonté des hommes, toute entreprise qui a une vocation commerciale doit tendre à réduire ses coûts : la tentation sera forte de réduire les investissements sur les réseaux de transport. C'est vrai pour le réseau concerné par le projet, et ce sera vrai demain pour les gestionnaires des réseaux de distribution - point d'autant plus important que c'est le service public local qui est ici en jeu. Dans les collectivités locales, nous avons la volonté de renforcer les réseaux de distribution et de les intégrer dans l'environnement.

La dernière incertitude porte sur l'avenir de l'économie concessionnaire et le rôle des communes et des collectivités locales. Vous avez ouvert une piste en suggérant que les collectivités pourraient entrer dans le capital d'EDF et de Gaz de France, en apportant leurs réseaux. C'est une piste à explorer, mais avec prudence, car il n'est pas

certain que ce soit dans l'intérêt général. Le rôle des collectivités locales en effet, notamment par le biais des EPCI, est un rôle de contrôle et de garantie du service public local. Mais du jour où elles seront actionnaires, ce souci sera concurrencé par celui de voir rentrer les dividendes. Les collectivités locales ont aujourd'hui un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, et assurent nombre de maîtrises d'ouvrage, notamment dans l'électrification rurale : il faut être vigilants pour que leur entrée dans le capital des deux entreprises ne supprime pas ce rôle (Applaudissements sur les bancs du groupe UMP). »¹

Le dernier aspect évoqué par le député Guillet a fait l'objet d'une prise de position très nette de la FNCCR au début de l'année 2004. Cette piste avait été explorée, entre autres, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la distribution. Pour la FNCCR, il n'est pas souhaitable que les collectivités entrent au capital des entreprises en échange de leurs réseaux. Ceux-ci doivent rester le patrimoine des communes.

La ligne politique de la FNCCR se résume à une posture de défense du service public en général et du pouvoir concédant en particulier. Les publications de la FNCCR vont toutes dans le même sens. Le livre que la Fédération a édité en 2001, *Les collectivités locales et l'énergie, économie d'un nouveau service public*, dévoilait en quatrième de couverture ce programme :

« C'est aussi un plaidoyer pour une ouverture à la concurrence respectant le développement du service public et le recours à la concession. Ce mode de gestion a, en effet, pour caractéristique essentielle de concilier économie et politique. »²

Ce type de posture politique est un trait d'union entre une position politique, voire idéologique, et une position pragmatique de maintien et de renforcement d'un pouvoir et de prérogatives.

¹ Extrait des propos de Jean-Jacques Guillet en séance publique à l'Assemblée nationale, le 15 juin 2004.

² FNCCR, *Les collectivités locales et l'énergie. Economie et politique d'un nouveau service public.*, Paris, FNCCR, Collection Service public et pouvoir local, Imprimerie nationale. 2001, 184 p.

(b) *Options pragmatiques : le renforcement d'un pouvoir local ?*

Les élus locaux investis dans les syndicats d'énergie et dans l'organisation du service public local de la distribution ont rapidement compris que l'ouverture des marchés à la concurrence constituait une menace sur l'équilibre du système ainsi que sur le contenu du service public doublée d'une opportunité de renforcer leurs pouvoirs en occupant le terrain que les entreprises publiques en monopole ne manqueraient pas d'abandonner.

Pour certains d'entre eux, l'idée a peut-être été de jouer la libéralisation pour se parer des atours des ultimes garants du service public. Cette posture est politiquement très astucieuse ; elle s'appuie sur l'adage selon lequel la politique a horreur du vide et impose le rôle d'interface des collectivités locales en tant qu'autorités organisatrices et protectrices du service public. Cette rhétorique s'inscrit dans le mouvement de plus long terme de réveil des collectivités locales que nous avons évoqué plus haut et que nous datons de la signature des « nouveaux » cahiers des charges au début des années 1990.

La sécurité et l'accès des tiers au réseau concédé restent les premiers éléments exposés par les élus locaux.

« Il existe un enjeu supplémentaire en matière d'électricité, qui est celui de la sécurité, et plus largement du bon fonctionnement des réseaux de transport et de distribution. Les collectivités locales concédantes ont la responsabilité du contrôle du service public en matière d'électricité et en particulier du bon fonctionnement des installations de distribution publique. L'enjeu de ce double rôle de contrôle du service et des installations évolue inévitablement au fur et à mesure de l'ouverture à la concurrence. Les collectivités seront placées plus directement face à leurs responsabilités par les citoyens et par les opérateurs concurrents de l'opérateur public. Comment réagir à un déplacement de la demande de sécurité des citoyens, ou de protection du paysage ? Comment orienter l'évolution du réseau alors que des contraintes techniques peuvent être opposées par l'opérateur public à une demande nouvelle d'accès. »¹

¹ Institut de l'économie urbaine, *L'évolution du service public de l'électricité. Un défi pour les territoires*. Etude réalisée pour l'Association des Maires des Grandes Villes de France, février 1999.

2) Les collectivités locales et l'achat d'électricité

Au cours des années 2002-2003, et plus fortement encore en 2004, quelques semaines avant l'ouverture du marché de la fourniture aux collectivités locales, de nombreuses questions subsistaient dans les esprits des fonctionnaires territoriaux et des élus en charge de ce domaine. Dans quelles conditions les changements de fournisseurs pourraient-ils avoir lieu ? La procédure, parfois complexe, des appels d'offre de marché public allait-elle nécessairement s'appliquer à ces nouveaux contrats ? Serait-il possible de se regrouper entre collectivités locales pour procéder à des appels d'offre communs ? Peut-on imaginer un service public *de la fourniture* ? Comment acheter de l'électricité, quelles procédures, quels sont les cahiers des charges à rédiger ? Comment tirer parti de cette ouverture des marchés ?

Au cours du printemps 2004, toutes ces questions ont fait l'objet de rencontres et de réunions à destination des élus et de leurs services : tantôt ouvertes et gratuites, tantôt organisées par des instituts de formations et des cabinets de conseil juridiques qui facturent leurs prestations.

On observera d'ailleurs que la multiplication de ces prestations privées sous forme de séminaires et de rencontres professionnelles alimente un secteur économique en pleine expansion. Sans aller jusqu'à parler de « pouvoirs » dans une acception géopolitique, il y a là un jeu d'acteurs économiques autour d'enjeux financiers importants, qui est à la fois acteur et promoteur de la libéralisation. Ces acteurs économiques prestataires de conseils et de formation ont un intérêt économique immédiat à la libéralisation du secteur.

Lors des assises de l'énergie de Dunkerque, en janvier 2004, nous avons observé que ces questions très pragmatiques avaient pris le pas sur les orientations plus militantes des éditions antérieures et en particulier de celle de l'année précédente, sur la production décentralisée.

L'achat d'électricité *par* et *pour* les collectivités locales (a) est la première préoccupation des élus locaux et de leurs services. Les syndicats peuvent jouer un rôle important dans les procédures d'achats groupés (b) mais ce rôle d'interface (c) n'a pas encore été obtenu à la hauteur des espérances des syndicats les plus en pointe qui

cherchaient à tirer parti de ces évolutions pour redéfinir un service public local de la fourniture d'électricité.

(a) L'ouverture du marché de la fourniture d'électricité aux collectivités locales.

Les premières étapes de l'ouverture des marchés de l'électricité n'avaient pas concerné les collectivités locales en raison de l'impossibilité pour les communes de regrouper leurs points de livraison. Les consommations individuelles des bâtiments publics étaient insuffisante pour atteindre les seuils d'éligibilité. Au 1^{er} janvier 2000, ce seuil était de > 16GWh. En février 2003, le seuil d'éligibilité avait été abaissé à >7 GWh par site¹.

Une des principales caractéristiques des collectivités locales en tant que consommatrices réside, en effet, dans la multiplicité de leurs points de livraison d'électricité et des contrats qui les lient à leur fournisseur ainsi que le nombre de compteurs sur chacune des installations municipales, bâtiments, écoles, logements, installations sportives².

Cette caractéristique constitue d'ailleurs un frein à l'attrait pour les opérateurs de ce type de clients car la gestion de l'ensemble des points de livraison impose une logistique coûteuse en temps et en personnel pour la facturation de chacun de ces contrats. A l'automne 2004, un opérateur concurrent d'EDF, très heureux d'avoir gagné un contrat d'alimentation en éclairage public, nous expliquait avoir modéré son enthousiasme lorsque ses services avaient vu arriver l'ensemble des cartons de factures à traiter.

Avant le 1^{er} juillet 2004, le regroupement des consommations dispersées en plusieurs sites sur une seule entité a été une revendication régulière des collectivités locales, portée notamment par l'association AMORCE. A l'avant-garde des

¹ Pour avoir un ordre d'idée : 7 GWh correspondent environ à la consommation d'une station d'épuration d'une ville de 300.000 habitants. Ainsi, seules quelques grosses infrastructures territoriales étaient éligibles avant le 1^{er} juillet 2004.

² Le ratio approximatif serait d'un point de livraison pour 200 habitants.

collectivités conscientes de leurs missions en matière de politique énergétique, l'association incitait ses adhérents à faire jouer leur éligibilité. Dans les réunions d'information à destination des collectivités locales, Nicolas Garnier, délégué général adjoint d'Amorce¹ indiquait que le potentiel d'économie sur les prix irait de 5 à 25 % de la facture globale². En raison de son refus de considérer les collectivités locales comme des clients uniques à cause de leurs consommations atomisées, l'association soupçonnait EDF - et l'Etat - de freiner l'ouverture des marchés et la possibilité pour les communes de mettre en œuvre une politique de maîtrise de la consommation énergétique.

L'ouverture des marchés, telle que décidée lors du sommet européen du 25 novembre 2002, est allée au devant de cette attente en avançant le calendrier d'ouverture du marché au 1^{er} juillet 2004.

¹ Nicolas Garnier est devenu directeur d'Amorce à la suite d'Alain Cabannes en septembre 2004.

² AMORCE, Journée d'information, *Loi électricité, conséquences pour les collectivités locales*, Lyon, le 25 juin 2002.

<u>Avant l'ouverture du 1^{er} juillet 2004</u>	<u>Après le 1^{er} juillet 2004</u>
<p>La distribution et la fourniture d'électricité sont assurées par EDF ou les Entreprises locales de distribution (ELD).</p> <p>EDF assure l'ensemble des responsabilités relatives à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'équilibre production /consommation au niveau national ; • Le transport. 	<p>Des acteurs multiples se partagent les responsabilités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Commission de régulation de l'énergie (CRE) veille au respect des nouvelles règles de fonctionnement du marché ouvert, notamment celles concernant les conditions d'accès et d'utilisation des réseaux. • Les fournisseurs assurent la vente de l'électricité, le service et le suivi du client. EDF est un fournisseur parmi d'autres. • Le Réseau de Transport d'électricité assure l'équilibre entre la production et la consommation au niveau national et exploite le réseau haute tension. • Les distributeurs (EDF et ELD) exercent leurs activités dans le cadre fixé par la loi, sous le contrôle de la CRE. Ils sont rémunérés par des tarifs régulés.
<p>Les pouvoirs public fixent les tarifs par décret.</p>	<p>Le prix de la fourniture d'électricité est librement déterminé par le marché ;</p> <p>Le tarif d'acheminement de l'électricité reste fixé par décret.</p>
<p>Un seul contrat pour le client, à un tarif unique par site (avec EDF ou une ELD).</p>	<p>Le client est libre de choisir son fournisseur et le type de contrat qu'il souhaite.</p>

Tableau 8 : Récapitulatif des évolutions pour les collectivités locales¹

Dans le cadre antérieur du monopole, le budget « énergie » d'une commune était souvent considéré comme un poste fixe, sur lequel seules les économies de consommation et la chasse au gaspillage pouvaient agir. Rares sont les collectivités

¹ Source : FVM - Fédération des Villes moyennes, *Guide pratique Ouverture du marché de l'électricité, quelles nouvelles règles pour les collectivités locales ?* Edition, FVM, collection repères municipaux, juin 2004, p. 13.

qui ont les moyens humains de connaître assez précisément leurs consommations ainsi que les courbes de charge des différents bâtiments municipaux.

Une des conséquences directes de l'ouverture des marchés est l'obligation, pour les collectivités, de mieux évaluer leurs différents profils de consommatrices. Les promoteurs des économies d'énergie rappellent à juste titre que cette bonne connaissance de sa consommation est la première étape vers des actions de Maîtrise de l'Energie (MDE) ou d'utilisation rationnelle d'énergie. C'est ainsi que l'ADEME tentait de « consoler » des fonctionnaires territoriaux inquiets de la tendance haussière des prix de l'énergie, « *si les prix montent, cela peut être bien car cela favorisera la recherche de la maîtrise de la consommation* »¹. A chaque chose malheur est bon.

Au-delà de ces préoccupations environnementales, la meilleure connaissance de ses consommations est aussi un facteur économique important. Sur le marché, le prix de l'électricité dépend autant, voire plus, du profil de consommation que du volume.

Depuis le 1^{er} juillet 2004, les collectivités locales peuvent choisir librement leur fournisseur d'électricité ; elles peuvent donc résilier leurs contrats avant terme sans pénalité. Alors que les prix de l'électricité se sont structurellement orientés à la hausse en 2004, un débat a vu le jour sur les notions de droit ou de devoir vis-à-vis de cette éligibilité. Après une période d'interrogations entre le gouvernement, les ministères, le Conseil d'Etat et la CRE, un amendement déposé au Sénat lors de la discussion de la loi de changement de statut d'EDF et de GDF exonère les collectivités locales de cette obligation au regard du code des marchés publics. De nombreux observateurs estimaient probable que cette exonération soit rejetée par le Conseil Constitutionnel. Il n'en a rien été. Le droit à l'éligibilité des collectivités locales n'est pas un devoir. L'ouverture du marché de l'électricité est une politique mal assumée par les pouvoirs publics, l'électricité étant un bien éminemment politique.

Sans entrer dans le détail du code des marchés publics qui s'applique aux collectivités locales en tant que prescripteurs publics, la législation distingue les procédures selon les montants des marchés.

¹ Propos de Michèle Pappalardo, présidente de l'ADEME au cours des assises de l'énergie de Dunkerque, le 20 janvier 2004.

En deçà de 230.000 € la procédure est simplifiée avec publicité de mise en concurrence et choix de l'offre la plus avantageuse économiquement. Au-delà de 230.000 €, les collectivités doivent se soumettre à la procédure des appels d'offres, nettement plus contraignante.

(b) *Les achats groupés, un risque et une opportunité pour les syndicats départementaux*

Au cours des mois qui ont précédé l'ouverture des marchés, l'idée de permettre aux collectivités de jouer un rôle dans la fourniture d'électricité a pris corps au sein des syndicats d'énergie. La volonté de constituer des groupements d'achats conduits par les syndicats d'énergie s'appuie sur l'analyse économique qui met en évidence la dissymétrie des petites communes, petites consommatrices, face aux fournisseurs. Cette idée s'est ensuite affinée au cours des réunions de travail organisées par la FNCCR avec les directeurs des syndicats les plus dynamiques.

On retrouve dans le groupe de travail, animé par Pascal Sokoloff, chef du service juridique de la FNCCR puis directeur de la Fédération, Etienne Andreux, directeur général du SIPPAREC, Daniel Belon, directeur général du SIEL (Loire) et conseiller technique de la FNCCR, Bruno Blanchard, ingénieur du SDED (Drôme) et Annie MOTTE, directrice du département concession du SDEEC (Calvados). Trois de ces quatre syndicats (Loire, Calvados, SIPPAREC) peuvent être classés parmi les plus à l'avant-garde des autres syndicats départementaux.

Le groupe de travail de la FNCCR, qui a rendu public son rapport en 2004, présente dans les termes suivants le principe des achats groupés :

« La massification de ces achats dans le cadre d'un établissement public de coopération compétent pour l'électricité pourrait augmenter les chances d'obtenir éventuellement des prix concurrentiels (même s'il convient de demeurer très prudent sur ce point, compte tenu de la logique prévisible de fonctionnement du marché de l'électricité), et décharger les services communaux de la gestion de procédures nouvelles, requérant une expertise assez spécialisée. Cette massification pourrait prendre la forme, alternativement ou cumulativement, de transferts (le plus souvent optionnels), à l'établissement public de coopération, des compétences communales

afférentes à l'éclairage public, ainsi que de la constitution de groupements de commandes (régis par l'article 8 du code des marchés publics) dont la coordination serait assurée par l'établissement public de coopération.

Il importe que les établissements publics de coopération (tels que les syndicats d'électricité) qui seraient désireux de proposer ce type d'aide à leurs collectivités membres dès 2004 commencent à s'y préparer dès que possible, compte tenu de la longueur des délais nécessaires pour les éventuelles modifications statutaires, ainsi que pour la mise au point des marchés publics.

En toute hypothèse, une bonne connaissance des consommations électriques sera nécessaire à la mise en œuvre de ces nouvelles procédures. »¹

Le dispositif des groupements publics de commande est prévu à l'article 8 du code des marchés public, il n'y a donc pas d'obstacle juridique à se regrouper pour passer une commande d'électricité. Les grandes surfaces et les chaînes commerciales ne manqueront pas de proposer ce type de prix négociés aux clients particuliers à partir de 2007.

Deux types d'arguments favorables au groupement d'achat peuvent être avancés :

1. L'objectif initial est de réaliser des économies d'échelles liés aux effets de foisonnement des pics et des creux (lissage de la courbe de consommation) et des écarts (réduction des aléas et des écarts entre l'énergie consommée et les estimations). La FNCCR est très prudente sur ce point ; son rapport rappelle que les espoirs en termes financiers ne doivent pas être trop ambitieux puisque, d'une part, la réduction escomptée ne porte que sur la part *fourniture* des coûts de l'électricité et que, d'autre part, pour atteindre ces effets de lissage et de masse, il faut associer dans le même groupement des acheteurs suffisamment différents les uns et des autres. Les périodes d'éclairage public ou d'utilisation des bâtiments municipaux sont souvent sensiblement les mêmes d'une commune à une autre.

¹ FNCCR, Rapport du groupe d'expertise (30 mars 2004), *Rapport sur l'achat d'électricité par les collectivités locales*, p. 3. Une version plus récente (11 août 2004), tenant compte de la loi du 9 août 2004, est disponible au téléchargement sur le site de la FNCCR.

2. Le second type d'argument en faveur des groupements d'achats concerne les syndicats, en particulier, mais aussi les collectivités locales en général.

« Du point de vue des établissements publics de coopération eux-mêmes, la prise en charge d'une mission d'entremise entre les communes et groupements de communes locaux et les fournisseurs d'électricité leur permettrait tout à la fois :

- *d'approfondir la logique de coopération intercommunale en diversifiant leur champ d'intervention ;*
- *d'être présents aux différents niveaux du système électrique en complétant leur compétence d'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (intervention à l'amont du système) par une offre de service directement centrée sur la consommation finale (à l'aval) ;*
- *et plus précisément, de préfigurer peut-être l'évolution des services publics de fourniture d'électricité (par distinction avec les services publics d'acheminement) en acquérant une compétence dans l'achat en gros d'énergie. »¹*

Ces trois points sont particulièrement intéressants. Le troisième est notamment stratégique pour l'avenir du service public de la *fourniture* d'électricité. Une fois que les collectivités locales auront acquis cette compétence d'achat et de négoce pour elles et pour leurs homologues, elles seront en capacité de proposer à des tiers de s'agréger à leurs groupements.

Mais les deux premiers points comportent autant de risques pour les syndicats d'énergie que d'opportunités pour d'autres collectivités locales - les communautés de communes, d'agglomération et urbaines – qui pourraient acquérir de nouvelles compétences en matière énergétique.

Les groupements d'achat constituent sans doute une bonne formule pour les communes de petite taille, qui ne seront sans doute pas très convoitées par les fournisseurs et qui ne disposent pas de ressources humaines suffisantes pour mettre en concurrence leurs fournisseurs. Mais la création de groupements d'achats d'énergie à l'échelle des structures intercommunales (EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale) et en particulier au niveau des agglomérations constitue un risque de

¹ Rapport du groupe d'expertise sur l'achat d'électricité par les collectivités locales, FNCCR, p. 33.

perte de prérogatives pour les syndicats d'énergie. Certaines agences locales de l'énergie, constituées à l'échelle des agglomérations et soutenues institutionnellement par celles-ci, pourraient rechercher un second souffle dans ce type de prestations pour les communes. Mais cette concurrence entre les collectivités pourrait stimuler les uns et les autres et un syndicat départemental, qui arriverait à négocier de bons tarifs pour l'ensemble de ses adhérents, serait conforté auprès d'eux dans son rôle d'expert, rassemblant les compétences et la légitimité pour agir en tout domaine relatif à l'énergie.

La solution préconisée dans un premier temps par la FNCCR est le transfert « *des compétences afférentes des installations consommatrices d'électricité, tels les réseaux d'éclairage public* »¹ aux syndicats départementaux.

En fonction des retours et des succès de cette première étape, la suivante est de constituer un groupement d'achat pour l'ensemble des communes. Enfin, dans l'optique de 2007 et de l'ouverture du marché aux particuliers, le troisième étage de la fusée serait la mise en place d'un groupement d'achat ouvert aux particuliers qui pourrait être une nouvelle forme de service public de la fourniture.

Exemple du marché de l'éclairage public dans le département de la Loire :

Le syndicat intercommunal d'Energies de la Loire fait souvent figure de pionnier. Dans les premières journées de juillet qui ont suivi l'ouverture officielle des marchés pour les collectivités locales et les professionnels, la presse quotidienne régionale se faisait l'écho des résultats de la mise en concurrence de deux appels d'offre pour l'éclairage public des communes du département. L'un des appels d'offre concernait cent vingt communes du Nord de la Loire et l'autre soixante communes au Sud du département. Le premier marché a été emporté par Energie du Rhône, la joint-venture de la Compagnie Nationale du Rhône (possédée à 49% par Electrabel-Suez). Le SIEL ayant la compétence déléguée d'éclairage public et de paiement des factures des

¹ Là encore, toutes les communes d'un département ne sont pas prêtes à transférer leurs compétences d'éclairage public à un syndicat départemental, la prise de compétence d'éclairage public par une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine pourrait être plus pertinente.

communes adhérentes, le contrat a pu être négocié en amont, pour un gain d'environ 5% sur deux ans par rapport aux prix publics d'EDF¹.

(c) La collectivité interface : vers un service public local de la fourniture d'électricité ?

Prises dans le tourbillon de l'ouverture des marchés en tant que consommatrices et actrices du système, les syndicats d'énergie les plus dynamiques cherchent à redéfinir leur rôle et à renforcer leurs compétences et prérogatives vis-à-vis du marché.

L'amendement « Marcou » et les colloques du SIPPAREC

Parmi ces syndicats les plus attachés à la défense de leurs prérogatives face à l'ouverture des marchés, le SIPPAREC (région parisienne) s'est particulièrement illustré au cours des années 2003-2004 pour ses initiatives en faveur d'une adaptation des textes communautaires aux exigences du service public local de l'électricité. Alors que les prochaines étapes de l'ouverture du marché de l'électricité venaient d'être planifiées à l'occasion du Conseil Européen de l'énergie du 25 novembre 2002 et que la seconde directive européenne était en cours de discussion, le SIPPAREC donnait le coup d'envoi de plusieurs réunions publiques qui ont réunissant élus, consommateurs, représentants des opérateurs et quelques universitaires.

Emmené par leur très dynamique directeur, Etienne Andreux, et présidé par le Maire de Villetaneuse, Jacques Poulet, le SIPPAREC avait réuni, le 28 janvier 2003, un parterre prestigieux composé d'un organisme de défense de consommateurs anglais, de quelques parlementaires français, de présidents de syndicats d'énergie, du Président de la FNCCR et du député écologiste européen, Claude Turmes, rapporteur de la directive européenne ainsi que de deux universitaires spécialistes des questions énergétiques, Gérard Marcou et Jean-Michel Glachant.

¹ Source : *Les Echos*, 6 juillet 2004.

Les participants ont retenu de cette journée la proposition du professeur de droit de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Gérard Marcou. Celui-ci avait travaillé, à la demande des dirigeants du syndicat à la formulation d'une proposition d'amendement en réponse à la volonté des collectivités locales d'accompagner l'ouverture du marché aux particuliers.

Après avoir dressé le constat d'une « Europe de l'énergie - casse tête du consommateur domestique » comme en témoignent en particulier les exemples britannique et allemand et ne pronostiquant pas de réelle baisse de tarifs pour les consommateurs particuliers en 2007, le président de la FNCCR Josy Moinet invitait l'assemblée à une refondation de l'économie concessionnaire qui prendrait en compte la libéralisation du système électrique. Dans cette refondation, les collectivités locales devraient accompagner la libéralisation en protégeant les consommateurs finaux. Le professeur d'économie Jean-Michel Glachant rappelait que le consommateur final était 50.000 fois plus petit qu'un client éligible (7MWh) et qu'en conséquence sa capacité de négociation était nulle.

C'est cette capacité d'interposition entre le fournisseur et le consommateur final qui est au cœur du nouveau positionnement du SIPPEREC et de la proposition d'amendement que le professeur Marcou apportait aux collectivités locales.

L'amendement proposait de donner une base légale aux collectivités (communes ou regroupements de communes) et de leur attribuer un rôle nouveau dans les rapports entre le fournisseur et le client résidentiel. Il suffisait de remplacer la définition de « client final » par une définition plus large : « *le client achetant de l'électricité pour sa consommation ou l'autorité désignée pour représenter les clients résidentiels* ». Il déclarait : « *cette disposition a pour effet d'assimiler à un client final une autorité désignée pour représenter les clients résidentiels* ». Si l'Etat membre usait de la possibilité d'instituer une autorité désignée, les collectivités locales auraient vocation à être ces autorités désignées.

Ce schéma se distingue du modèle de « collectivité grossiste » dans lequel la collectivité achèterait de l'électricité pour la revendre. Dans un contexte concurrentiel, cette activité nouvelle des collectivités comporte un risque financier dont l'acceptabilité par les contribuables est plus discutable.

Dans son schéma, Gérard Marcou précise que « *la représentation n'est pas la substitution : ce n'est pas la collectivité qui achèterait l'électricité pour la revendre mais le client résidentiel qui achèterait son électricité directement au fournisseur avec lequel l'autorité désignée aurait traité.* »

Après une bataille parlementaire conduite par le député luxembourgeois (Les Verts) Claude Turmès au Parlement Européen, cet amendement n'a pas été adopté, notamment en raison des pressions que les grands opérateurs, dont EDF, ont exercées auprès des différents groupes politiques au nom de la liberté de choix du consommateur final et de la création d'un véritable marché de particuliers.

Quelques semaines après la publication de la directive, Claude Turmès présentait sa version des faits, très critique vis-à-vis des députés européens français et engageait les participants au congrès de la FNCCR de la Rochelle à travailler dans le sens de nouvelles possibilités d'interfaçage des collectivités entre les fournisseurs et les clients particuliers, voire entre les fournisseurs et les collectivités locales en tant que clientes achetant de l'énergie.

« L'entreprise Rhône-Poulenc – par exemple – pèse beaucoup plus sur le marché que nous tous réunis sauf si vous, en tant que collectivités locales, vous vous réunissez afin de constituer un grand client. J'étais contre l'ouverture totale aux petits clients parce que cela me semblait être une stupidité économique ; il en a été décidé autrement. Le gouvernement français n'a pas empêché cette ouverture. Sa préoccupation première concernait la non séparation des réseaux de production et de vente. C'était, je pense, une erreur et ils ont accepté l'ouverture totale. Le gouvernement de M. JOSPIN et celui de M. RAFFARIN avaient refusé des augmentations de tarifs pour les petits consommateurs et EDF savait pertinemment qu'elle aurait des marges supérieures sur un marché ouvert par rapport à un marché non ouvert. Une fois cette décision prise, nous avons travaillé avec un professeur d'université afin de trouver une solution. Nous avons alors décidé de changer la définition du client final en y intégrant ses éventuels représentants. Les collectivités auraient eu ainsi la possibilité de négocier les prix. J'avais l'appui des députés allemands et anglais – même si certains n'avaient pas très bien compris ce que cela sous-entendait. Nous avons toutefois échoué au niveau du vote de la Commission Industrie et Énergie du Parlement. De fait, nous nous trouvions face à un front commun qui allait des Lepénistes à Harlem DESIR et Philippe HERZOG, sous l'influence d'EDF. EDF avait en effet compris qu'à partir du moment où l'on vous donnait un pouvoir de négociation, cela risquait de réduire ses marges. Je suis vraiment

scandalisé que les députés français, présents dans cette Commission, aient confondu l'intérêt d'un opérateur avec celui des citoyens français.

Nous devons maintenant tenter de sortir de cette impasse pour assurer la protection des petits consommateurs. Nous avons réussi à faire inscrire dans la directive le fait qu'il n'était pas possible, lors de la transposition nationale de la directive, d'empêcher les centrales d'achat de petits ou de grands consommateurs. La ville de Newcastle en Angleterre a négocié récemment, pour ses 50 000 concitoyens, un très bon contrat d'électricité qui inclut également l'électricité verte. Cette ville a ainsi réussi à fédérer tous les petits clients. Cette expérience préfigure ce que sera l'avenir et l'importance de votre rôle en ce domaine. »

Ces propos très rudes du député luxembourgeois illustrent l'incompréhension entre les différentes « représentations » nationales et culturelles de l'intérêt général. Nous y reviendrons dans la partie consacrée aux représentations des acteurs. Pour Claude Turmès, l'entreprise en situation de monopole ou d'oligopole ne peut, par essence, être porteuse de quelque forme d'intérêt général. C'est sa taille et son caractère étatique qui sont en cause. Ce type d'incompréhensions culturelles interroge même la capacité à faire naître une démocratie parlementaire à l'échelle européenne tant les discours et les postures politiques sont prisonniers de représentations contradictoires d'un pays à l'autre.

Les dispositions contenues dans cet amendement n'ayant pas été retenues, d'autres formes d'interposition sont susceptibles de voir le jour, comme le fait de labelliser quelques fournisseurs qui respecteraient un cahier des charges de bonne conduite rédigé par les autorités concédantes.

La FNCCR propose que les collectivités locales interviennent dans la mise en œuvre du service universel pour la fourniture d'électricité comme l'illustre l'extrait ci-dessous d'un article de février 2004 de Pascal Sokoloff, alors chef du service juridique de la FNCCR, et devenu en mai 2004 directeur de la FNCCR.

« Prenant en considération cette nécessité de protection des petits et moyens consommateurs, l'article 3.3 de la directive européenne du 26 juin 2003 précitée a prévu la mise en place d'un service universel de l'électricité, c'est-à-dire du droit pour tout consommateur résidentiel (ainsi que tout petit consommateur professionnel) d'être approvisionné en électricité d'une qualité bien définie, et ce à des prix raisonnables,

aisément et clairement comparables et transparents. Afin de donner un contenu concret à ce droit, la directive prévoit la désignation de fournisseurs de dernier recours.

En réalité, l'article 2-III-3° de la loi du 10 février 2000 avait en quelque sorte anticipé sur ce dispositif – alors même que seuls les gros consommateurs professionnels d'électricité étaient éligibles – en prévoyant qu'EDF et les distributeurs non nationalisés sont chargés de la fourniture d'électricité à tout client éligible n'ayant trouvé aucun fournisseur sur le marché. La loi précise que cette fourniture de dernier recours doit s'exercer dans le cadre des contrats de concession de distribution ou des règlements de service des régies. Elle relève donc actuellement, en dernier ressort, de la compétence des communes ou de leurs groupements en leur qualité de collectivités organisatrices du service public local de l'électricité.

En ce qui concerne l'avenir, il est concevable que la loi entérine ce dispositif en l'élargissant au fur et à mesure de l'extension de l'éligibilité à de nouvelles catégories de consommateurs. Il serait également possible de disjoindre la mission de fourniture de recours de la gestion du réseau, en habilitant les collectivités locales organisatrices de la distribution à procéder à la désignation, après mise en concurrence, du ou des fournisseurs chargé(s) de la fourniture de dernier recours sur leur territoire.

La décentralisation de cette désignation serait en effet un moyen de satisfaire à l'obligation de désignation transparente et non discriminatoire du fournisseur de dernier recours, en prévenant le risque de constitution d'une position dominante, inhérent à la désignation de ce fournisseur à l'échelle du territoire national tout entier.

Globalement, il apparaît ainsi que les responsabilités qui échoient désormais aux communes et à leurs groupements comme collectivités organisatrices du service public de l'électricité, en ce qui concerne tant le réseau que la fourniture de recours, sont de nature à constituer d'efficaces garde-fous face aux risques de dysfonctionnements et de tensions sur le marché, dont divers déboires récemment observés à l'étranger (faillite d'Enron aux Etats-Unis, dysfonctionnements des systèmes de distribution d'électricité en Californie, en Amérique du Nord, en Italie...) ont démontré la réalité, exacerbant la montée des inquiétudes. »¹

¹ Extrait de l'article de Pascal Sokoloff, *Les collectivités locales et l'électricité*, disponible sur le site Internet de la FNCCR. Daté de février 2004, cet article est une remarquable synthèse du rôle des collectivités locales en matière d'électricité. Il contient également de nombreuses propositions de renforcement de leurs compétences.

C. NOUVEAUX JEUX D'ACTEURS ET DE CONCURRENCE

L'application des nouvelles règles du marché ouvert s'est inévitablement accompagnée de l'apparition de nouveaux acteurs et de la mise en scène de nouveaux enjeux avec des acteurs traditionnels.

L'acteur central de ce nouveau paysage est la Commission de Régulation de l'Energie.

1) La CRE, nouvel acteur institutionnel

La CRE, Commission de Régulation de l'*Electricité*, créée par la loi de février 2000, est devenue Commission de Régulation de l'*Energie*, par la loi de janvier 2003, lorsque le Parlement a étendu ses compétences au gaz. Son statut est celui d'une autorité administrative indépendante et sa mission est de réguler le marché de l'énergie conformément aux directives européennes de 1996 et 2003 et à leurs lois de transposition. La commission, qui est composée de 7 commissaires¹, emploie une centaine de personnes dans son siège parisien.

Les rôles du régulateur sont les suivants, rappelés à de nombreuses reprises par un des commissaires, Bruno Lechevin, lors des réunions publiques organisées entre 2002 et 2004 par les syndicats d'énergie :

- *« garantir un accès équitable aux réseaux, notamment en proposant des tarifs de transport et de distribution et en assurant le règlement des différends entre les gestionnaires de réseaux et leurs clients*
- *superviser le marché, en s'assurant, de l'absence de subventions croisées au sein des compagnies verticalement intégrées, en établissant les règles relatives à la séparation comptable des activités*

¹ En vertu de la loi du 3 janvier 2003 modifiant l'article 28 de la loi du 10 février 2000, la Commission de régulation de l'énergie, qui succède à la Commission de régulation de l'électricité, est composée de sept membres à partir du 31 mars 2004 : deux membres (dont le président) sont nommés par décret, deux membres par le président de l'Assemblée nationale, deux membres par le président du Sénat et un membre par le président du Conseil économique et social. Ils sont choisis en raison de leurs qualifications, dans les domaines juridique, économique et technique. Leur mandat est de six ans, non renouvelable. Source : site de la CRE www.cre.fr.

- *disposer d'un accès sans limite aux informations nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.*

Le régulateur a un vrai pouvoir réglementaire, un pouvoir de proposition notamment pour les tarifs d'accès au réseau, un pouvoir d'enquête mais aussi un pouvoir quasi juridictionnel (la Commission peut être saisie de tout différend concernant l'accès au réseau). Enfin la Commission peut exercer son pouvoir de sanction. »¹

En septembre 2004, la composition de la commission était la suivante :

- Président : Jean SYROTA.
- Commissaires : Jacqueline BENASSAYAG, Eric DYEUVRE, Michel LAPEYRE, Bruno LECHEVIN, Pascal LOROT , Jacques-André TROESCH.

Jean Syrota, le Président de la CRE, est une personnalité du monde de l'énergie². Polytechnicien, Ingénieur Général des Mines, il a été directeur de l'Agence pour les Economies d'Énergie (AEE) de 1974 à 1978 après différentes fonctions dans le domaine de la protection de l'environnement au sein des ministères de l'industrie puis de l'Environnement. Sa carrière l'a ensuite conduit à s'occuper de télécommunications jusqu'à qu'il devienne directeur général de l'Énergie et des Matières Premières (DGEMP) au ministère de l'industrie de 1982 à 1988. Puis, après avoir été successivement Vice-Président du Conseil général des Mines puis PDG de la COGEMA, il est nommé par le Président de la République premier Président de la CRE en mars 2000 pour une durée de six ans.

Parmi les commissaires de la CRE, les parcours de Bruno Lechevin et de Michel Lapeyre sont particulièrement dignes d'intérêt du point de vue politique.

Bruno Lechevin fut Président de la JOC (Jeunesse Ouvrière Chrétienne) de 1974 à 1978, puis il entre chez EDF-GDF au centre de distribution mixte de Lyon et y reste de 1979 à 1982. Il est ensuite secrétaire fédéral de la Fédération Gaz-Electricité de la

¹ Intervention du commissaire de la CRE, Bruno Lechevin, au salon des Maires et des Collectivités, le 18 novembre 2003.

² Nous aurons l'occasion de le croiser à plusieurs reprises au fil de cette thèse, notamment dans la troisième partie consacrée aux constructions des représentations liées du nucléaire et du monopole d'EDF au cours des années 1970 pendant lesquelles Jean Syrota, directeur de l'AME, développait un discours très hostile au chauffage électrique...

CFDT de 1983 à 1988 puis secrétaire général de cette même fédération de 1988 à 1997. Dans le même temps, ce diplômé de Sciences-po Paris était membre du Bureau National de la Confédération CFDT et membre du Haut Conseil du Secteur Public de 1992 à 1998. Il fut aussi secrétaire fédéral de la Fédération Chimie-Energie CFDT de 1997 à 1999. Il est commissaire de la CRE depuis sa création en mars 2000, reconduit pour six ans en 2002. Il est, avec le Président Jean Syrota, le plus ancien commissaire de la CRE en poste, l'économiste François Morin ayant quitté la CRE en 2004¹.

Michel Lapeyre a remplacé François Morin en mai 2004. L'ancien directeur de la FNCCR, ingénieur de formation (Institut national polytechnique de Grenoble), entré dans la monde des collectivités concédantes dès 1970, est sans doute le meilleur spécialiste de la nébuleuse des collectivités locales et de la distribution. Sa nomination, qui est intervenue à l'occasion de son départ de la FNCCR - conjoint avec celui du Président, Josy Moinet² -, est susceptible de rapprocher les points de vue des collectivités concédantes de ceux de la CRE dont la culture est plus administrative. Il s'agit d'un enjeu important compte tenu de l'évolution du jeu d'acteurs autour de la définition du service public.

(a) *Orientations « politiques » de la CRE*

Gardienne du marché de l'électricité, à laquelle la CRE doit sa raison d'être, l'autorité administrative indépendante ne cesse pas de défendre la compatibilité entre le marché et le service public.

Dans une tribune de Jean Syrota, parue dans *le Monde* du 28 avril 2002, au lendemain du sommet européen de Barcelone au cours duquel la France a accepté l'ouverture totale de son marché aux non-ménages, qui s'intitule « *Service public de*

¹ Depuis son départ de la CRE, François Morin s'est exprimé publiquement à plusieurs reprises contre le processus de changement de statut d'EDF et d'ouverture de son capital.

² Le tandem Josy Moinet, président, et Michel Lapeyre, directeur, au sein de la FNCCR, qui avait fonctionné depuis plus de dix ans, a cédé la place à l'occasion d'un conseil d'administration en mai 2004 à un autre tandem : Xavier Pintat, sénateur de la Gironde, Président, et Pascal Sokoloff, directeur. Pascal Sokoloff était auparavant le responsable du pôle juridique de la FNCCR. Il semblerait que le changement d'équipe et de génération des équipes dirigeantes de la FNCCR s'accompagne également d'un changement de culture. La formation juridique de Pascal Sokoloff le prédisposerait davantage à une intervention plus technique que politique auprès des pouvoirs publics et des opérateurs.

l'électricité : faux débats et vrais enjeux », le Président de la CRE déclarait : « *le service public n'est nullement un obstacle sur la voie du marché unique de l'énergie* ». Cherchant à démontrer que la libéralisation du marché et les contraintes de service public ne sont pas incompatibles, en justifiant le rôle de la CRE comme régulateur et gendarme de ce marché, il prend notamment l'exemple des politiques allemandes de subventions aux énergies renouvelables qui s'imposent à tous les producteurs. « *Faux débat, donc, que d'opposer concurrence et intérêt général, libéralisation et régulation, privatisation et service public* ».

Les vrais enjeux devraient plutôt nous conduire, selon lui, à nous interroger sur le rapport coût-efficacité des mesures prises au nom du service public dont le coût est pris en charge par le Fonds du Service Public de la Production de l'Electricité¹.

Invoquant alors les mêmes dispositions de tarifs de rachats d'électricité, issue des filières d'énergie renouvelable qu'il prenait en exemple en Allemagne pour décrire la nature du service public, il s'interrogeait sur les tarifs de rachat de l'éolien « *qui garantissent aux exploitants (parmi lesquels on trouvera plus de groupes industriels internationaux que de militants locaux) une rentabilité garantie pouvant atteindre 30%* ».

Le développement de l'énergie éolienne et des autres filières - dont le coût de production au KWh est plus important que ceux des filières traditionnelles (nucléaire, hydraulique) - va conduire nécessairement au renforcement de ces charges de service public qui se répercuteront inévitablement sur le prix de l'électricité.

« Si l'on n'y prend pas garde, le service public imposera demain à la collectivité des coûts supérieurs aux gains résultant de la concurrence [...] Sans doute verra-t-on alors certains consommateurs mal informés assimiler libéralisation et hausse des prix ».

La description, peu flatteuse, qu'il fait au passage de l'entreprise d'Etat EDF et du système qui préexistait avant l'ouverture du marché témoigne de l'état d'esprit politique et des représentations qui l'animent.

¹ Celui-ci était évalué en 2002 à 3 €/MWh.

« L'ère du monopole n'était pas, en effet, celle de la réglementation, mais celle du pouvoir discrétionnaire et de la confusion entre service public et monopole, entre coût du service et prix à payer pour le monopole, vache à lait, d'ailleurs souvent complaisante, des pouvoirs publics. »

Depuis l'ouverture effective du marché aux particuliers, la CRE dénonce le maintien des tarifs dits « régulés » qui sont toujours consentis aux clients éligibles d'EDF mais qui n'ont pas fait jouer leur éligibilité. De son point de vue, dans un marché pur, il ne saurait y avoir de tarifs régulés. Dans un contexte où ces tarifs sont largement plus bas que ceux du marché, il est heureux que l'aspect social et politique de ces tarifs importe plus aux yeux du gouvernement que l'esthétique de l'idéologie de la libéralisation.

(b) Un nouveau jeu d'acteurs

Avant la création de la CRE, les relations entre les collectivités locales et l'électricité ne faisaient intervenir que trois acteurs centraux : les collectivités locales représentées par la FNCCR, l'administration d'Etat (DIDEME-DIGEC-DGEMP) et l'établissement public EDF. Le jeu d'acteurs s'est complexifié avec l'ouverture des marchés et la création de la CRE.

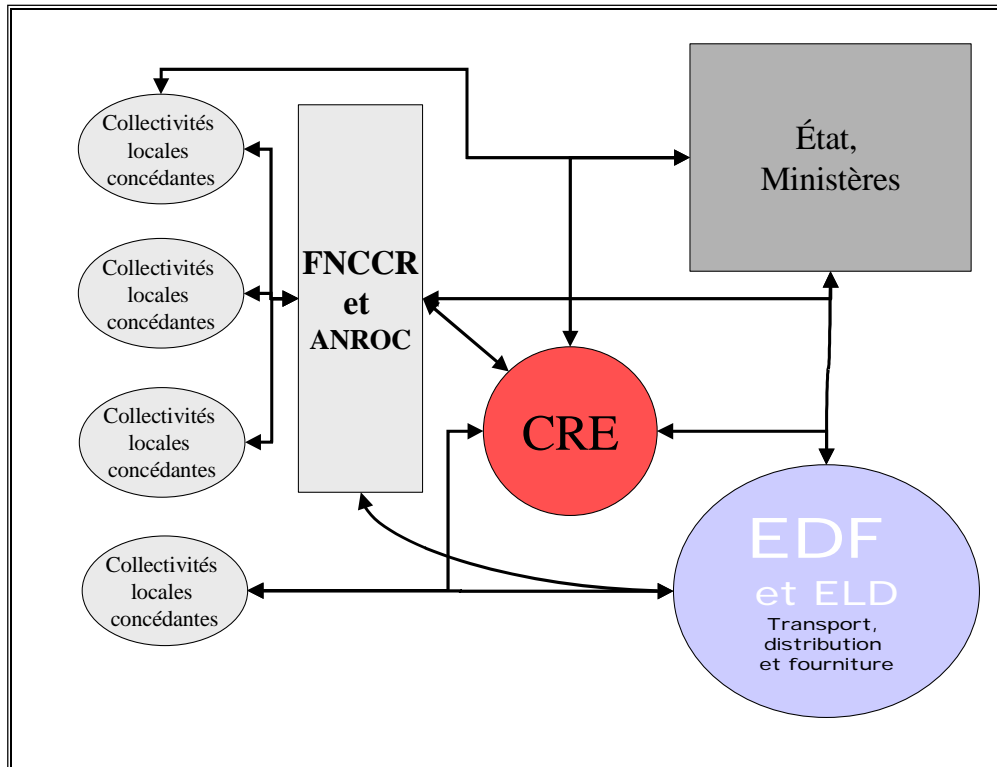


Figure 3 : Schéma simplifié des acteurs principaux du service public de la distribution l'électricité.

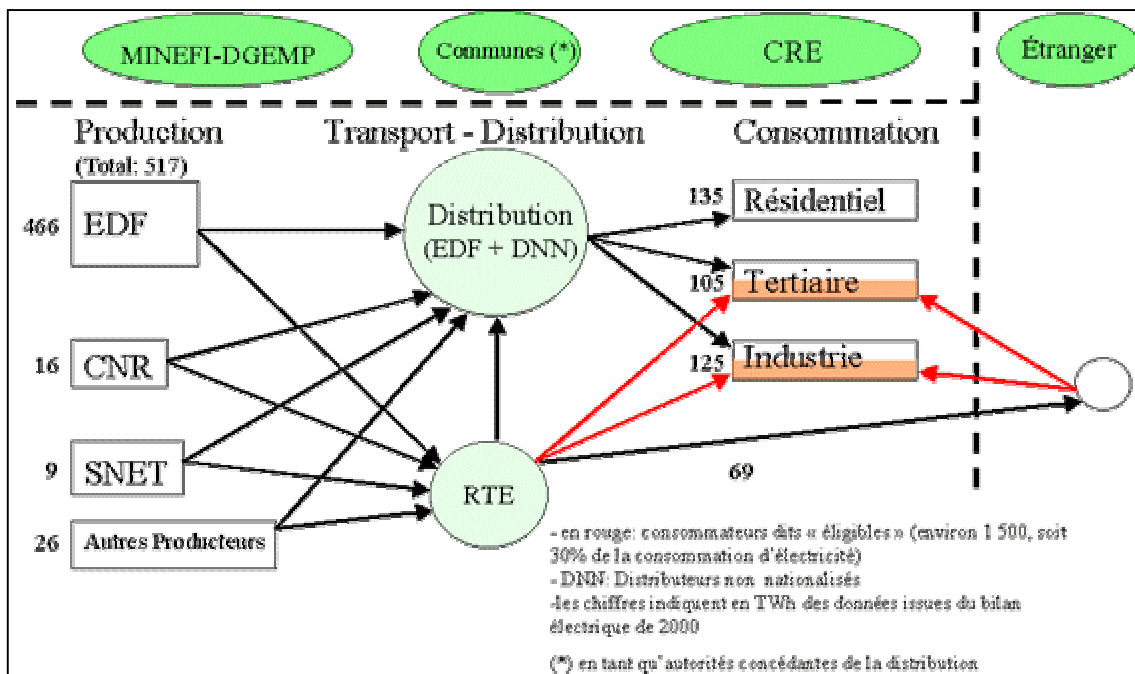


Figure 4 : Le système électrique français depuis la loi du 10 février 2000¹.

¹ Source : discours de Monsieur Dominique MAILLARD, directeur général de l'Energie et des Matières Premières. Ministère de l'industrie à Washington, le 10 octobre 2002, *Conférence global foundation*.

Le schéma ci-dessus, issu d'une source officielle, est plus complet mais n'est pas très explicite quant au rôle pivot de la CRE. Il faut dire que les relations entre le ministère de l'industrie et la CRE sont parfois très tendues, comme le sont régulièrement tous types de relations entre une autorité administrative indépendante et un ministère et quand deux structures administratives partagent des compétences et donc des territoires.

Le dernier exemple de cette tension remonte à la discussion de la loi d'Orientation sur l'Energie en seconde lecture à l'Assemblée nationale, en mars 2005.

A cette occasion, les parlementaires de l'UDF, appuyés par leurs collègues du PS ont présenté une série d'amendements visant à renforcer le rôle de la CRE en matière de contrôle des prix sur le marché. L'échange qui suit entre le Ministre délégué et le Parlementaire UDF, Jean Dionis du Séjour, est très révélateur de ces tensions.

M. le Ministre délégué - Ces amendements me surprennent beaucoup. La mission de surveillance des prix incombe expressément au Conseil de la concurrence. Pourquoi créer une nouvelle autorité administrative indépendante chargée du même rôle ? Voudrait-on qu'elles se contredisent que l'on ne s'y prendrait pas autrement !

M. Jean Dionis du Séjour - Il est naturel que la mission du régulateur ne soit pas appréhendée de manière par trop restrictive. Un travail de fond a été accompli à ce sujet, et notre proposition est loin d'être aussi déraisonnable que semble le penser le ministre !

M. le Ministre délégué - Disons que je sais d'où elle vient ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)

[Les amendements 126 rectifié et 363 rectifié, mis aux voix, ne sont pas adoptés.](#)

M. Jean Dionis du Séjour - Pour être très clair, j'indique au ministre que nos amendements viennent effectivement de la CRE (*Exclamations sur divers bancs*), mais que nous en assumons la responsabilité parce qu'ils nous semblent pleinement justifiés.

Notre amendement 254 rectifié tend à ce que les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution soient établis par la CRE et entrent en vigueur dans le délai d'un mois à compter de leur transmission aux ministres concernés, à défaut d'opposition formelle de leur part.

M. le Ministre délégué - Sans y être le moins du monde hostile - sous réserve que soit adopté le sous-amendement 494 que je présenterai dans un instant - je prends acte du fait que cet amendement vous a été suggéré par la CRE, ce qui en dit long sur le fonctionnement de nos institutions.

Le sous-amendement 494 vise à ce que le pouvoir de proposition de la CRE soit encadré par un décret en Conseil d'Etat et il porte d'un à deux mois le délai d'entrée en vigueur des tarifs par décision implicite d'acceptation.

M. François Brottes - Nous partageons le souci de M. Dionis du Séjour de conforter les missions de la CRE, mais je tiens à dire que personne ne nous a tenu la plume pour rédiger nos amendements...

M. Jean Dionis du Séjour - Décidément, c'est le bal des faux-culs !

M. François Brottes - Restez courtois ! Au reste, l'exaspération du ministre m'étonne. Bien qu'il soit l'un des membres les plus libéraux du Gouvernement, il semble que M. Devedjian ait du mal à se résoudre à l'indépendance des régulateurs...

M. le Ministre délégué - L'indépendance de la CRE ne lui donne pas le pouvoir de faire la loi !

M. François Brottes - Il va pourtant falloir s'habituer à l'indépendance des autorités de régulation, puisque vous semblez disposé à les multiplier pour accompagner votre politique de libéralisation à outrance.¹

Dans ce nouveau paysage et dans le contexte de la transformation du statut d'EDF en société anonyme, Jean Gaubert, le député socialiste des Côtes d'Armor, membre du CA d'EDF², Vice-président de la FNCCR et Président du syndicat départemental des Côtes d'Armor, s'interrogeait publiquement au cours d'une réunion organisée par son syndicat sur l'identité du vrai patron de la *Distribution*, cette branche-direction d'EDF qui gère l'activité régulée concédée par les collectivités locales. Entre la CRE, les ministères, EDF et les collectivités locales réunies en fédération, le pouvoir sur cette activité de l'entreprise est un enjeu dans lequel Jean Gaubert voyait la CRE prendre l'ascendant au détriment progressif d'EDF.

(c) *Vers des rivalités de territoires entre régulateurs locaux et nationaux ?*

Jusqu'à présent, les prix de l'électricité (fourniture + acheminement) étant fixés par le gouvernement, EDF était le seul interlocuteur des autorités concédantes pour répondre à leurs critiques sur la qualité des réseaux et les montants d'investissement. Si le gouvernement décide toujours du montant des prix régulés et de la part « acheminement » du prix de l'électricité, il le fait sur proposition de la CRE, qui

¹ Extrait du compte-rendu analytique des débats de l'Assemblée nationale, le 29 mars 2005, à l'occasion de la discussion en deuxième lecture, du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

² Jusqu'en 2004.

veille à ce que ces montants ne soient pas affectés à d'autres dépenses qu'à celles de l'entretien des réseaux. Les syndicats d'énergie l'ont bien compris : la CRE est devenue l'interlocuteur central dans leurs relations avec les autorités publiques, EDF perdant une part de ses prérogatives relationnelles.

Une rivalité de pouvoir sur un territoire s'est d'ailleurs manifestée à l'occasion de la discussion de la loi de janvier 2003 entre les syndicats départementaux et la CRE. Le compte-rendu des débats au Sénat est une bonne illustration de la défense du territoire des syndicats par deux sénateurs et présidents de syndicats départementaux d'énergie¹ :

« **M. le Président.** La parole est à M. Xavier Pintat pour présenter le sous-amendement n° 123.

M. Xavier Pintat. Ce sous-amendement vise à limiter le risque de tutelle excessive sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification. Formellement, aux termes de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par la commission, l'évaluation à laquelle devrait procéder la commission de régulation de l'électricité concernerait toutes les charges du service public. Or, telle n'a pas été notre intention lors de l'élaboration de la loi du 10 février 2000. L'intervention de la commission de régulation de l'électricité ne concerne en effet que les missions de service public définies au I de l'article 5 de la loi du 10 février 2000. Elle ne porte donc pas sur les questions relevant du fonds de péréquation de l'électricité ou du fonds d'amortissement des charges d'électrification. Notre sous-amendement à l'amendement n° 91 confirme que les charges faisant l'objet, par exemple, du fonds de péréquation de l'électricité et du fonds d'amortissement des charges d'électrification, qui sont aussi à l'évidence des charges du service public, ne relèveront pas de la commission de régulation de l'électricité. Si tel n'était pas le cas, cela reviendrait à instaurer une tutelle sur les activités des collectivités locales compétentes dans le domaine de l'électricité, ce qui n'irait pas dans le sens de la décentralisation que nous souhaitons.

M. le Président. La parole est à M. Jean-Paul Amoudry pour présenter le sous-amendement n° 245 rectifié.

M. Jean-Paul Amoudry. Ce sous-amendement, identique au sous-amendement n° 123, tend à préciser que l'évaluation à laquelle la commission de régulation de l'électricité est tenue de procéder ne concerne que les charges de service public de la production et de la fourniture d'électricité, à l'exclusion des charges liées au transport et à la distribution.² »

¹ Le sénateur Xavier Pintat n'était pas encore devenu président de la FNCCR.

² Compte-rendu intégral de la discussion en séance du 16 octobre 2003 au Sénat sur le projet de loi relatif aux marchés énergétiques.

Ces deux amendements ont été adoptés. L'exclusion de la CRE du contrôle de la distribution et du fonctionnement du FACÉ apparaît comme un enjeu de taille pour les concédants. Ceux-ci veulent-ils conserver des marges de manœuvre budgétaires pour le financement des réseaux ruraux ou veulent-ils tenir la CRE à l'écart d'observations trop rigoureuses du fonctionnement global du système ?

Mais c'est à l'occasion du congrès de la FNCCR en septembre 2003 que la question des relations entre la CRE et les élus locaux a été posée en toute transparence, comme en témoigne l'extrait suivant :

« Congrès de la FNCCR – La Rochelle : 23–26 septembre 2003

Jean-Jacques GUILLET – Je souhaiterais connaître le sentiment de M. LECHEVIN sur le devenir du rôle de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ne pense-t-il pas qu'avec l'échéance du 1er juillet 2004 et celle, en préparation, du 1er juillet 2007, le rôle de la CRE va s'étendre, peut-être, dans une certaine mesure, au détriment de celui des élus ?

Bruno LECHEVIN – Le rôle du régulateur est encadré par le législateur. Nous ne sommes, par ailleurs, en concurrence avec personne. Nous ne voulons nous substituer à personne. Notre rôle est de veiller à la dynamique de la concurrence décidée par le législateur dans le cadre des directives européennes. Je pense qu'il est important – et je comprends le souci des collectivités locales –, que vous entamiez – vous l'avez déjà largement fait – votre propre réflexion sur votre vision de l'articulation de votre rôle dans cette nouvelle configuration. Je crois, d'ailleurs, que vous vous interrogez sur le rôle qui pourrait être le vôtre en tant qu'acheteur en gros d'énergie dans une sorte de centrale d'achat ; votre préoccupation étant que le petit consommateur soit protégé, informé et défendu. Mais la liberté de choix du consommateur, c'est le principe du droit de la concurrence qui s'applique aux fournisseurs – le Conseil de la concurrence y veille et y veillera. Ainsi, le droit de la concurrence s'appliquera à tous. Il faudra s'interroger sur les risques encourus par des ententes qui pourraient apparaître. En outre, il faudra prendre garde à ne pas cumuler les fonctions de concédant, fournisseur et, en quelque sorte, régulateur local, parce que le mélange de tous ces genres, et donc des responsabilités, peut trouver ses limites. Il existe déjà dans ce domaine des instances et des autorités compétentes. Toutefois, le débat mérite d'être posé. Nous, le régulateur, nous souhaitons que ces évolutions se déroulent dans la transparence et en concertation avec tous les acteurs concernés. La CRE est une institution ouverte, ses débats sont publics, et nous entendons, dans l'avenir, intensifier encore davantage nos échanges. Nous n'avons pas encore trouvé toutes les solutions, mais l'objectif est suffisamment partagé pour que la répartition des rôles soit précisée. Le plus grand risque de se tromper viendrait du fait de ne pas clarifier les responsabilités. [...]

Josy MOINET - [...] Vous avez dit, M. LECHEVIN, que la CRE a pour mission – je l'ai entendu de votre part comme une mission prioritaire –, de veiller à la dynamique de la concurrence voulue par la Communauté européenne – c'était un peu le sens de la question que vous posiez, Président GUILLET, en essayant de distinguer le rôle de la CRE et le rôle des élus. Si la CRE n'a pour seule mission que de veiller en effet à la bonne application des règles de la concurrence, tout ce qui concerne le bon exercice des missions de service public peut passer pour une préoccupation secondaire. Or, pour ce qui concerne les élus, ce sont naturellement les missions de service public qui retiennent notre attention. C'est la seule raison qui justifie notre implication dans le système électrique français et vous savez que c'est une originalité par rapport à bien d'autres pays de la Communauté européenne. Je crois qu'il est donc opportun, M. LECHEVIN, que nous réfléchissions ensemble aux rôles respectifs de la CRE et des élus. De fait, le cas de la France est spécifique en ce sens qu'une seule et même entreprise va être exposée, pour une partie de ses activités, à la concurrence tout en étant tenue d'assurer des missions de services publics.

Bruno LECHEVIN – Cher Président, j'ai tenté dans mon propos de préciser les missions de la CRE et je vous ai également dit que nous n'étions pas des obsessionnels à tout crin d'une concurrence comme finalité. J'ai expliqué dans quel contexte nous agissons. Nous sommes tenus de prendre en compte le problème dans sa globalité. Notre responsabilité est liée à la réalité de l'ouverture des marchés à la concurrence que nous devons associer à la problématique relative aux obligations de service public d'intérêt général et aux conditions de sécurité d'approvisionnement. Le marché étant ouvert, nous pensons que la concurrence doit se développer. Cependant le marché à lui seul n'est pas un indicateur suffisant et pertinent pour ce développement. Il faut donc un encadrement, mais sachez que la CRE ne souhaite pas empiéter sur les responsabilités des autres acteurs de ce secteur. Nos responsabilités sont d'ailleurs suffisamment encadrées et on ne manque pas de nous rappeler, à l'occasion, que la sécurité d'approvisionnement, la politique énergétique, les missions de service public ne rentrent pas dans le cadre de nos prérogatives.¹

Afin de prévenir l'occurrence d'un éventuel rapport de force entre les régulateurs locaux - que sont les collectivités concédantes - et le régulateur national qu'elle incarne, la CRE se positionne volontiers comme un allié des collectivités vis-à-vis de leur concessionnaire obligé, EDF. La nomination de l'ancien directeur de la FNCCR, Michel Lapeyre, comme commissaire de la CRE est de ce point de vue un acte stratégique.

¹ Bulletin de la FNCCR – n° 219 – spécial congrès page 177.

2) Les entreprises locales de distribution (ELD), enjeux et perspectives

Dans le contexte d'évolution rapide du secteur énergétique, les inquiétudes sont fortes quant à la capacité des ELD de maintenir leur activité. Le métier de distributeur d'électricité s'est grandement complexifié et la gestion d'un stock de clients, entre éligibles, non-éligibles, responsables d'équilibre du réseau, relève du casse-tête pour les petites équipes des régies les moins importantes. Enfin, l'éligibilité des clients professionnels en 2004, puis des particuliers en 2007, fragilise des entreprises dont le terrain d'action était fondamentalement local.

Les scénarii les plus pessimistes ne donneraient pour survivantes que les dix plus importantes d'entre elles ou celles qui auront su transformer leur statut de régies en SEML afin de s'adosser à un groupe industriel. La capacité qu'auront certaines ELD à s'extraire de leurs frontières territoriales initiales, notamment pour alimenter leurs clients dits « multi-sites »¹, sera également déterminante.

Même fragiles, il n'en reste pas moins que ces entreprises locales constituent un enjeu stratégique dans la période actuelle pour trois raisons principales :

1. Quelles que soient les difficultés rencontrées, l'attachement des élus locaux et, dans une certaine mesure, des administrés à ces distributeurs est une constante sur l'ensemble du territoire. Leur défense sera donc organisée.
2. Un autre aspect apparaît comme plus stratégique ; pour les pouvoirs publics, l'existence d'un contre-modèle concurrent à celui d'EDF est également un enjeu, une caution vis-à-vis des autorités communautaires chargées de la concurrence.
3. Enfin, sur un marché encore inexistant, les ELD représentent des portes d'entrée pour les opérateurs concurrents d'EDF dans le domaine de la distribution.

¹ Il peut s'agir d'industriels ayants différentes usines ou de magasins constitués en chaînes commerciales. A partir du 1^{er} juillet 2007, pour les particuliers, les fournisseurs devraient proposer des contrats de fourniture unique pour les résidences principales et secondaires.

(a) *Des élus locaux très attachés à leurs ELD*

L'attachement des élus à leurs ELD est une constante dans les régions concernées. Emploi local, facteur d'identité et de revenus pour les communes, les raisons sont multiples mais convergent toutes vers la satisfaction des élus. Ce n'est en général qu'en raison d'une crise économique grave que les ELD renoncent à leur activité. A la fin des années 1980, certaines communes ont même étudié la faisabilité de création de régies¹, bien que la loi de 1946 le leur interdise encore. Ces tentatives ont été systématiquement rejetées par l'Administration d'Etat pour des raisons industrielles, politiques et sociales. Toute forme d'atteinte au monopole public d'EDF aurait vraisemblablement été accompagné d'un mouvement social et syndical de grande ampleur de la part des organisations syndicales d'EDF.

Ceci étant, les liens entre les collectivités locales et leurs ELD sont par nature très différents selon la taille et le statut de ces « régies ». La complexité des finances locales rend peu lisible l'ensemble des avantages d'une commune de disposer d'une ELD.

- Pour les plus petites d'entre elles - c'est-à-dire la majorité des 150 ELD françaises - la dimension affective qui lie la commune à sa régie est souvent très forte. Il s'agit d'un facteur d'identité, de patrimoine et d'emploi local.
- Mais pour les quarante ELD les plus importantes, ce sont d'abord des considérations financières exceptionnelles qui entrent en compte. Les ELD, tant que leur situation économique est saine, sont une source de revenus non négligeables, qui se traduisent par des économies pour la commune.

Dimension financière

C'est ainsi que la ville de Grenoble, par exemple, perçoit chaque année de GEG près de 500.000 € de rémunération versés directement dans le budget municipal.² Mais cette somme n'est rien au regard de l'ensemble des contributions qu'apporte GEG à la

¹ Mémoire Ville de Rennes, *op. cit.*

² Chiffre de 2001, rapport annuel de GEG, p. 32.

ville, comme l'a mis en évidence une lettre d'observation de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes en 2001.

La CRC estimait que pour l'année 1997, c'était 20.650.000 francs (3.148.072 €) que la ville avait perçus en raison d'une clause qui prévoit la prise en charge non facturée de la fourniture et de l'entretien du réseau d'éclairage public de la ville de Grenoble.

«[...] les modalités de rémunération de la ville de Grenoble sont complexes et difficiles à évaluer. Toutefois, il apparaît nettement que GEG fournit d'une manière structurelle des ressources à la ville de Grenoble qui alimentent le budget général.

Cette situation est contraire aux principes qui régissent les services publics à caractère industriel et commercial. Les usagers des services de distribution d'électricité et du gaz à Grenoble contribuent ainsi à financer des dépenses autres que celles strictement liées aux prestations qui leur sont servies : éclairage public et dépenses communales. »¹

Dans le cas des régies, le lien avec le budget municipal est encore plus direct. C'est le cas de la ville de Metz et de sa régie UEM. Une lettre d'observation de la chambre régionale des comptes de Lorraine fait apparaître sous forme de tableau les apports de la régie au budget municipal.

(en MF)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution
Total recettes réelles de l'exercice	943,415	927,342	970,139	1 027,867	1 063,241	1 064,952	1 075,203	1 046,464	10,9%
dont reversement UEM	43,519	48,651	59,935	75,365	100,381	69,834	70,025	56,901	
<i>Total recettes réelles à structure constante</i>	<i>943,415</i>	<i>927,342</i>	<i>970,139</i>	<i>987,025</i>	<i>1 022,231</i>	<i>1 028,429</i>	<i>1 051,907</i>	<i>1 061,418</i>	<i>12,5%</i>

Tableau 9 : Extrait de la lettre d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la ville de METZ au cours des exercices 1994 à 2000, 2 octobre 2003 (disponible sur Internet)

¹ Lettre d'observations de gestion de la Chambre régionale des comptes sur la Société d'économie mixte locale Gaz et Electricité de Grenoble - Grenoble (Isère) du 16 mars 2001.

Notons que personne ne s'inquiète du fait que les usagers de EDF et de GDG participent indirectement au financement d'acquisitions d'entreprises de distribution en Argentine ou que les usagers du service public de l'eau participent à la production télévisuelle (Vivendi et Canal +).

(b) Un avenir menaçant pour la majorité des petites ELD mais des capacités d'adaptation

De l'avis même du directeur de l'ANROC, l'avenir des petites SICAE comme celui des plus petites ELD paraît particulièrement menacé dans le contexte de l'ouverture des marchés de la fourniture. Les avis sont partagés quant à leur avenir mais plus de la moitié des ELD pourraient disparaître d'ici 2008.

Les principales contraintes qui pèsent sur ces structures sont d'ordre technique. Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché et la sécurité d'approvisionnement en électricité des clients, chaque gestionnaire du réseau de distribution doit appliquer des règles définies en commun par la CRE et les opérateurs. Il s'agit de systèmes informatiques très onéreux qui pèsent lourdement sur le fonctionnement des plus petites structures. Par ailleurs, pour l'activité de commerciale de fourniture d'électricité, le risque de perdre des clients devenus éligibles est réel, ce qui représenterait un manque à gagner important. Dans le monde des entreprises locales de distribution, on parle volontiers de la taille critique minimum de 300.000 clients nécessaire pour pouvoir dégager la capacité de financement des nouveaux investissements en réseaux informatiques afin de gérer la clientèle.

Pour autant, chacun s'accorde, des Ministères à EDF, à sauvegarder autant que possible ces exceptions dans le paysage énergétique français. La pérennité de ces entreprises, parfois très petites, est assez exceptionnelle. Elle s'explique peut-être autant par la solidité de ce modèle économique que par de l'attention de l'ensemble des pouvoirs publics, élus, administration et même EDF, qui ont fait preuve de bienveillance à leur égard.

Au Parlement, à l'occasion des derniers textes relatifs au service public de l'électricité, les ELD ont été particulièrement bien défendues : Un amendement présenté au Sénat à l'occasion de la discussion du projet de loi de changement de statut d'EDF et de GDF en juillet 2004 leur permet de fusionner et de s'associer entre elles pour atteindre une taille suffisante, mutualiser leurs compétences et moyens et résister ainsi aux surcoûts liés à l'ouverture des marchés comme la gestion

informatique des fichiers de clients et du profilage de la courbe de charge de chacun des clients.

Des mouvements de fusion ont ainsi eu lieu dans les Alpes entre les régies de Savoie et Haute-Savoie. Celles de Thônes et de Bonneville se sont ainsi réunies et GEG a repris l'activité de la régie de Montsapey (Savoie). Dans le cadre de son développement territorial, GEG s'est aussi rapproché de la SEML de Briançon mais la décision de rachat a été suspendue suite à l'échec d'un référendum local.¹ Par ailleurs, la loi du 9 août 2004 conforte la possibilité de coopération entre les DNN par le moyen des groupements d'intérêt économique (GIE). Les DNN peuvent mettre en commun des moyens ou s'adosser au GRD (Gestionnaire du Réseau de Distribution) d'EDF ou de GDF.

Pour les activités soumises à la en concurrence, c'est-à-dire la fourniture, le législateur a veillé à protéger les ELD à l'occasion de la loi de 2004 en leur offrant des dérogations aux principes initiaux de leurs activités de service public local.

Dans un entretien avec la revue de Droit Administratif, Christophe Barthélemy, directeur du service juridique d'EDF indique que le premier principe pour lequel une dérogation est consentie aux DNN est celui de l'intérêt public local :

« C'est à dire le cantonnement des régies municipales et des sociétés d'économies mixte locales aux affaires locales, puisqu'il s'agit ni plus ni moins que de les autoriser à apporter l'ensemble des contrats de fourniture conclu avec des clients qui exercé leur éligibilité à une société commerciale. Si l'objet de cette société de fourniture, existante ou à créer, doit être limité ratione materie à cette activité de fourniture d'électricité ou de gaz et à des prestations complémentaires, il n'est pas contraint ratione loci. Il n'existe pas non plus de plafond ou de plancher pour la participation des collectivités locales ou de leurs SEML : ces sociétés peuvent leur appartenir intégralement ou bien être des filiales d'un énergéticien auxquelles elles s'associent. La dérogation de droit commun des SEML est nette. »²

¹ Nous renvoyons aussi le lecteur à notre étude sur Grenoble et GEG et à l'épisode, fort intéressant en matière de géopolitique locale, de l'échec du référendum de Briançon.

² Ces explications juridiques complexes seront illustrées dans l'étude de situation que nous consacrons à la transformation des régies de la Vienne et des Deux-Sèvres. Page 415.

Par ailleurs, au printemps 2005, il semblait que la problématique connexe de l'activité d'une DNN hors de son territoire de desserte posait des problèmes réglementaires¹.

Avant même les dispositions législatives datant d'août 2004 n'interviennent, il semblerait que la voie suivie par GEG au milieu des années 1980 avec la transformation de régie en SEM puisse constituer une voie modèle de développement.

La transformation des régies en SEML :

La transformation d'une régie municipale, syndicale ou départementale, en Société d'Economie Mixte Locale (SEML) permet un apport de capitaux privés à hauteur de 49% du capital total. Ces moyens financiers, s'ils sont destinés au développement de l'activité et s'ils permettent un partenariat industriel, commercial et parfois managérial avec les actionnaires, sont salutaires pour faire face aux défis du nouvel ordre énergétique local.

Plusieurs ELD se sont engagées dans cette voie. La régie d'électricité, d'équipement et de gaz de la Vienne a ainsi modifié sa forme juridique le 1^{er} janvier 2004 et son nom : SOREGIES. Cette nouvelle entreprise locale qui emploie 305 salariés génère un chiffre d'affaire de 80 millions d'€

« Plutôt qu'attendre passivement que nos clients aillent se fournir ailleurs, explique Arnaud Lepercq, maintenant Président du conseil de surveillance, nous avons voulu adopter une nouvelle structure et cette SEML est composée à 85% du syndicat d'électricité de la Vienne, et pour 15% de la société anonyme Sergies qui comprend la Caisse des dépôts et consignations, la Société Générale et le Crédit Agricole. »²

Le modèle économique et institutionnel des SEM est très dynamique ; la Fédération nationale des SEM (FNSEM), dont le Président de GEG, Jean-Paul Giraud, est Vice-président, exerce un pouvoir d'influence efficace auprès des pouvoirs publics français et européens.

¹ Voir à ce sujet notre développement sur les régies de la Vienne et des Deux-Sèvres.

² *La Nouvelle République*, rubrique Vienne, 18/12/2004.

(c) *Les ELD, une porte d'entrée pour les opérateurs concurrents d'EDF*

Dans le paysage énergétique national, l'existence des régies – aux côtés d'EDF - ne laisse, en général, pas indifférent les observateurs. L'attitude des acteurs, selon leurs propres représentations vis-à-vis d'EDF - en tant qu'entreprise nationale et centralisée - va de la condescendance, voire la suspicion, à l'admiration ou à l'espoir formulé dans le contre-modèle.

EDF a longtemps considéré les régies locales comme de petites irrégularités sur la plaque de cuivre électrique française. Comment pouvaient-elles être viables compte tenu de leur petite taille, parfois suspectées d'être un objet de pouvoir local pour les élus, elles n'entraient pas dans la norme. A condition d'être contrôlées *in fine* par le groupe EDF comme c'est le cas d'ES (Electricité de Strasbourg), elles ont servi d'observatoire et de laboratoire de la diversification.

Les partisans de la libéralisation du marché et ceux qui défendent la décentralisation énergétique, font valoir, quant à eux, le rôle de contre-modèle, voire d'avant-garde, des ELD. En témoignent les propos de Jean Syrota, Président de la CRE, devant un parterre d'élus locaux lors d'un colloque en juin 2003 organisé par le syndicat départemental d'énergie de la Gironde.

« La CRE a abordé la question des interventions des collectivités territoriales au travers du rôle des DNN. Elle a vu d'emblée en eux le ferment d'un développement de la concurrence, tant pour la fourniture que pour la gestion de la distribution. [...] l'activité de distribution peut aussi être, du moins pour les principaux DNN, une chance de faire exister d'autres modèles que celui d'EDF, d'autant plus que des rapprochements pourraient renforcer une distribution non nationalisée trop morcelée.

Rêvons un peu. Pourquoi, d'abord, à l'occasion du renouvellement de concessions, ne pas réhabiliter la liberté de choisir son concessionnaire, et voir naître de nouveaux distributeurs ? Allons plus loin, osons rêver de sociétés régionales de distribution (prévues, rappelons-le à ceux qui y verraient une trahison des grands principes, par la loi de 46 !), certaines dépendant du groupe EDF, d'autres de collectivités : le régulateur comparerait leurs performances, et

l'émulation conduirait à diminuer les coûts. Qui dit que les DNN ainsi réorganisés ne seraient pas les meilleurs ? »¹

Les partisans de la décentralisation et des politiques énergétiques locales, rejoignent sur ce point les arguments des libéraux dans la critique de la centralisation étatique². Ils formulent des espoirs dans ces entreprises locales, censées mettre en oeuvre des politiques plus proches des pouvoirs publics locaux et de leurs électeurs. C'est dans ce contexte d'espérance que les entreprises locales de distribution ont fait l'objet d'une attention particulière ainsi que de représentations politiques très déterminées.

Mais leur principal enjeu réside surtout dans la brèche qu'elles ouvrent dans le monopole d'EDF. Ces brèches dans le monopole de la distribution d'électricité sont étroites mais constituent d'opportunes des portes d'entrées pour les concurrents d'EDF.

Le groupe franco-belge Suez-Electrabel ne s'y est pas trompé. Dès 2003, il s'est engagé sur ce terrain par l'intermédiaire de sa filiale commune avec la Compagnie Nationale du Rhône, Energie du Rhône.

3) Stratégie de retour d'un énergéticien, Electrabel-Suez

On ne saurait traiter des mutations du paysage énergétique, dans une approche géopolitique interne, sans apporter un éclairage, même succinct, sur la stratégie du principal industriel concurrent d'EDF, le groupe Suez-Electrabel.

Parmi les grandes entreprises françaises, les fontainiers jouissent de représentations contradictoires. L'une est positive : c'est celle de deux fleurons nationaux, qui se classent parmi les toutes premières entreprises mondiales, distribuant de l'eau et de l'assainissement sur tous les continents de la planète, de la Chine à l'Amérique du Sud. L'autre représentation est négative, suspicieuse même, tant

¹ Discours de Jean SYROTA, président de la Commission de Régulation de l'Energie, lors de la journée de réflexion du jeudi 12 juin 2003 sur « *L'ouverture du marché de l'électricité* » organisée par le Syndicat Départemental d'Energie Electrique de la Gironde (SDEEG). Le SDEEG est présidé par le sénateur UMP Xavier Pintat devenu en mai 2004 président de la FNCCR.

² Nous approfondissons cette analyse dans la troisième partie.

l'image des deux entreprises historiques que sont la Lyonnaise des eaux et la Compagnie générale des eaux a été entaché par les scandales politico-financiers des années 1980 et 1990, liés aux conditions de passation des marchés locaux d'assainissement et d'alimentation en eau.

Janus multiformes et multi-activités, les fontainiers ont aussi longtemps été l'objet de craintes - et/ou d'espoirs - de la part des acteurs historiques du monde de l'électricité en France. Il ne s'agit pas ici pour nous de présenter en détail ces acteurs éminemment géopolitiques, mais la stratégie que déploie le groupe Suez dans le cadre de l'ouverture des marchés vis-à-vis des collectivités et, le cas échéant, de leurs ELD nous invite cependant à en observer les enjeux et les conséquences potentielles.

(a) *La Compagnie Nationale du Rhône*

La Compagnie Nationale du Rhône est née en 1933 avec la triple mission d'aménager le Rhône pour la navigation, de produire de l'électricité hydroélectrique et d'irriguer les terres agricoles de la vallée du Rhône.

La CNR se présente volontiers comme un *contre-modèle régional* d'EDF en matière de politique d'aménagement du territoire réalisées avec le soutien d'élus locaux. Alexandre Giandou a consacré un doctorat d'histoire¹ à cette société d'économie mixte avant l'heure. L'universitaire raconte que la CNR n'échappa à l'intégration à l'EDF à l'occasion de la nationalisation qu'à la faveur de l'intervention politique des élus locaux et en particulier de celle du maire de Lyon, Edouard Herriot.

La CNR n'est devenue productrice d'électricité qu'en 1948, grâce à la mise en service du barrage de Génissiat. La CNR avait alors l'obligation de vendre la totalité de son électricité à EDF qui, par ailleurs, exploitait ses centrales. Toute l'histoire de la CNR est ponctuée de négociations tarifaires avec EDF, seule possibilité pour l'entreprise de dégager des marges susceptibles de financer ses activités et ses

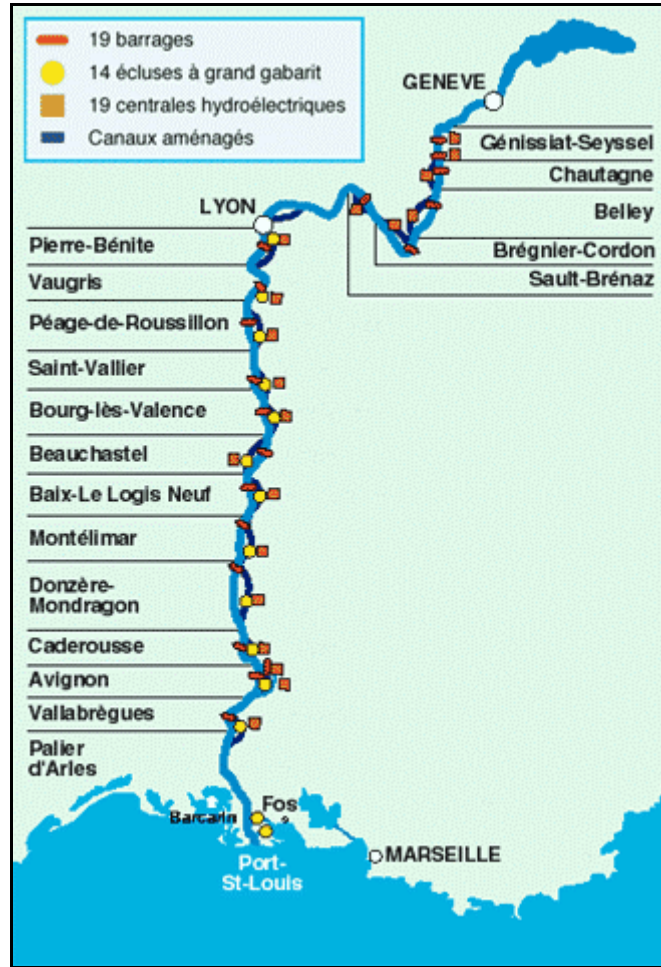
¹ GIANDOU Alexandre, *Histoire d'un partenaire régional de l'Etat : la compagnie nationale du Rhône (1933-1974)*, thèse d'histoire de l'Université Lyon II, soutenue le 29 octobre 1997. Mention très honorable avec félicitations unanimes du jury. Cette thèse a, par la suite, été publiée. GIANDOU Alexandre, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'Etat*, collection Histoire industrielle, Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 1999, 328 p.

investissements. Dans un rapport de force déséquilibré, la CNR a su mobiliser tous ses appuis locaux et nationaux à l'instar d'élus comme Edouard Herriot ou le sénateur de l'Isère, Léon Perrier, premier Président de la Compagnie.

Au cours des années 1960 à 1980, la CNR a su se protéger d'une administration *a priori* hostile à cet « appendice » d'EDF qui aurait pu être intégré à l'entreprise publique issue de la nationalisation.

Jusqu'en 1997, la CNR avait la responsabilité du projet de canal Rhin-Rhône dont une loi avait décidé le principe en 1980. Abandonné par la gouvernement de Lionel Jospin sous la pression d'un accord électoral avec les écologistes la CNR s'est trouvée dans une situation inédite dans son histoire : amputée d'un projet qu'elle avait porté. L'ouverture du marché de l'électricité a permis à la CNR de retrouver une dynamique. Elle est devenue producteur indépendant d'électricité en 2001, ce qui lui permet de commercialiser son énergie dont la caractéristique est d'être entièrement hydraulique, donc d'origine renouvelable. Cette caractéristique lui offre un avantage concurrentiel en termes d'image dans le cadre de la certification d'énergie verte sous le label TÜV EE-02.

Les équipements hydroélectriques de la Compagnie Nationale du Rhône s'étendent du lac Léman aux bouches du Rhône - comme indiqué sur la carte ci-dessous - et atteignent une capacité de puissance d'un peu moins de 3000 MW.



Carte 10 : Installations hydrauliques de la CNR. Source CNR Internet

Confrontée à l'abandon du canal Rhin-Rhône et à l'achèvement de l'aménagement du Rhône par des barrages hydroélectriques, la CNR a saisi l'opportunité de l'ouverture des marchés de l'énergie pour se repositionner comme un acteur dans le jeu de la concurrence.

C'est à partir de la loi de février 2000 que la CNR a entamé une mutation, ponctuée de mouvements sociaux (décembre 2000), de protocoles puis d'actes législatifs (loi MURCEF¹). Parallèlement au changement de statut de la CNR, celle-ci

¹ Loi du 11 décembre 2001, dite loi MURCEF (Mesures Urgentes de Réforme à Caractère Economique et Financier).

a créée avec le groupe belge Electrabel, en août 2001, une filiale commune de commercialisation de leur électricité auprès des clients éligibles¹.

Les modifications progressives de l'actionnariat de la CNR ou le retrait des collectivités territoriales

En juin 2003 ont été publiés par décret les nouveaux statuts de la CNR qui autorisent une ouverture de son capital au privé, en l'occurrence à Electrabel Suez. Le groupe franco-belge est ainsi entré au capital de la CNR à hauteur de 17.86 % en juin 2003.

De son côté, le Conseil général du Rhône en achetant leurs parts à la région Alsace, au port de Mulhouse, aux chambres de commerce et d'industrie du Sud Alsace et de Lyon puis en les vendant à Electrabel a réalisé une plus-value de 764%. En décembre 2003, Electrabel acquiert les titres de la CNR détenus par EDF et par la chambre de commerce et d'industrie de Villefranche-sur-Saône et du Beaujolais, atteignant ainsi 47,88% du capital.

Force est de constater que la montée en puissance de l'actionnaire principal Suez dans la CNR a été réalisée avec un assentiment quasi-unanime des élus, droite et gauche confondus. Les enjeux stratégiques en termes d'aménagement du territoire et financiers en matière de dividendes n'ont pas été réellement débattus, à l'exception notoire du Président UMP du Conseil général de Saône-et-Loire qui, non seulement a refusé de vendre les actions de son département, mais a fait procéder à l'achat de celles de Chalon-sur-Saône afin « *d'obtenir de la CNR qu'elle s'implique dans l'aménagement du tronçon de la liaison grand gabarit entre Lyon et Verdun-sur-le-Doubs (Saône-et-Loire) actuellement géré par Voies Navigables de France (VNF).* »²

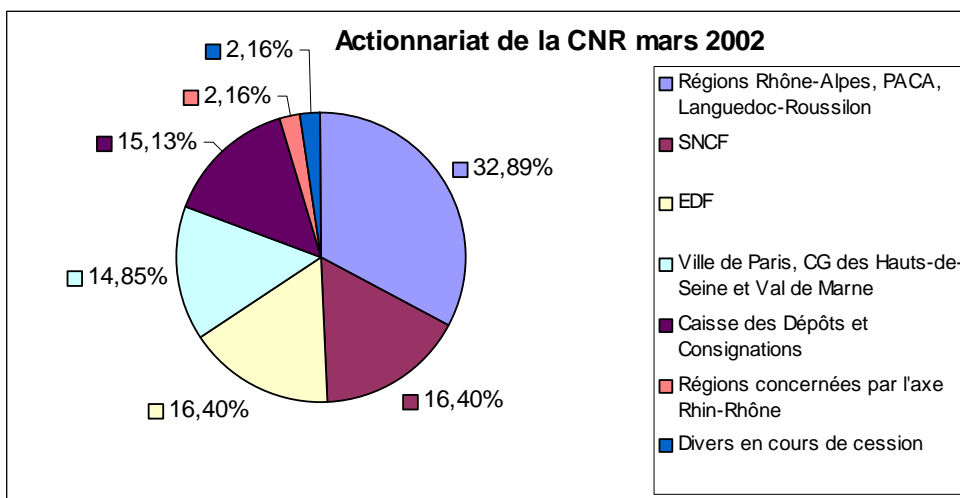
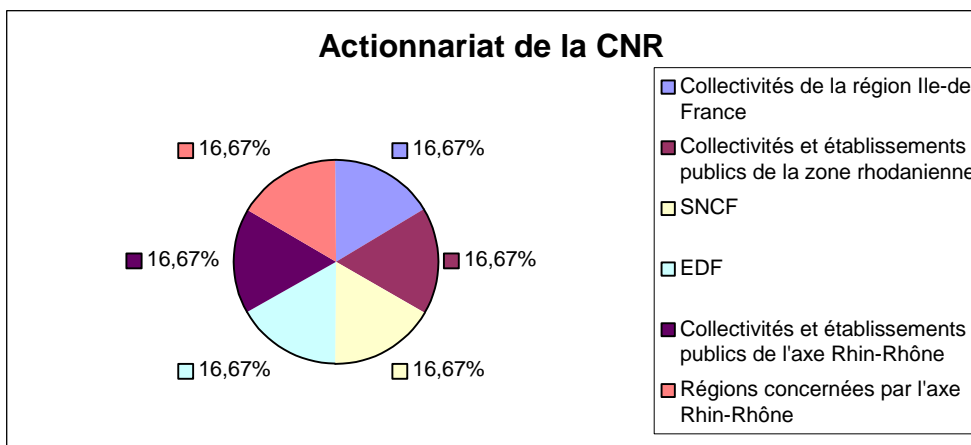
La vente des participations des collectivités territoriales a été dénoncée par les organisations syndicales, les élus du PC et du Mouvement des Citoyens et, parfois de l'opposition UMP, mais ce mouvement n'a pas fait l'objet d'une attitude différenciée selon que la majorité politique de ces collectivités locales étaient socialiste ou UMP.

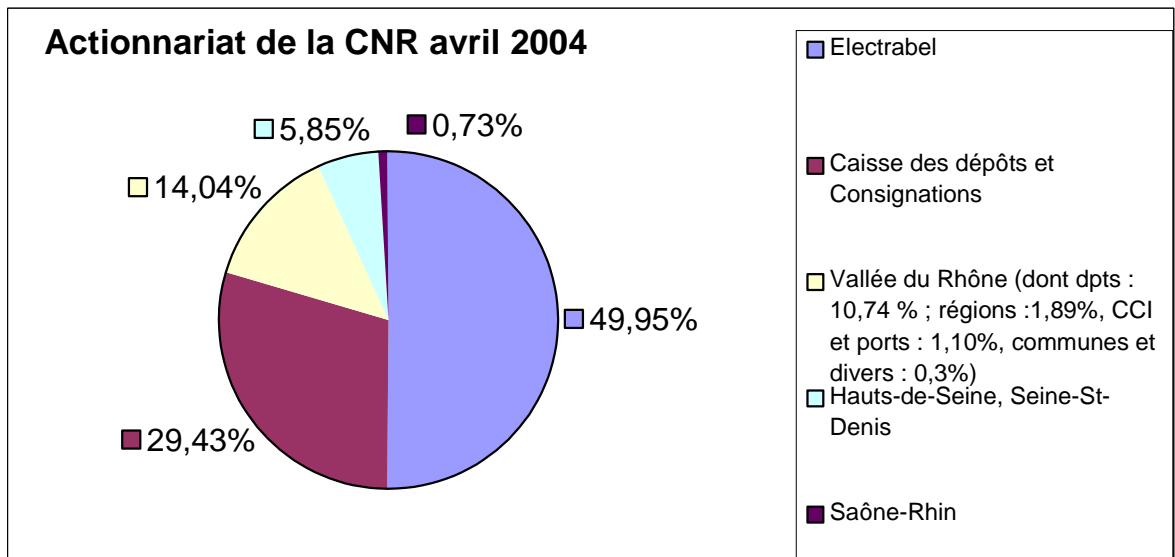
¹ Nous consacrons un développement à cette filiale *Energie du Rhône* plus bas dans le texte.

² Dépêche AFP du 17 juin 2003.

Le débat n'a pas pris d'ampleur et n'a pas mobilisé les opinions publiques locales ou régionales. Au-delà de ces opportunités en terme de gestion du patrimoine, il y avait pourtant des enjeux qui auraient pu relever des collectivités locales si celles-ci avaient été un peu plus stratégiques. A l'heure de la libéralisation du marché de l'énergie et de sa décentralisation vers des politiques énergétiques locales, certains ont pu voir dans ces cessions d'actions une occasion manquée de maintenir un pouvoir local dans la conduite des politiques énergétiques.

Cet épisode nous amène à relativiser une fois de plus le rôle des collectivités locales en matière de politique énergétique. Le décalage entre le discours volontariste des élus d'une minorité de collectivités locales et la pratique de l'ensemble des collectivités, qui semblent étrangères à ces enjeux stratégiques, illustre le caractère encore marginal des politiques énergétiques locales.





Les modifications de l'actionnariat de la CNR n'ont pas atteint l'identité et l'image de la compagnie auprès des habitants rhônalpins en général et de leurs élus en particulier. Cette image régionale est une ressource très positive qui est offerte à son actionnaire principal, Electrabel-Suez.

La filiale Energie du Rhône

C'était sans doute pour mettre en avant la dimension locale de l'énergéticien que la CNR et Electrabel ont baptisé leur filiale commune *Energie du Rhône* en août 2001. Cette société, dont le siège est à Lyon, est détenue à 51% par la CNR, 44% par Suez-Electrabel et à 5% par la Caisse des dépôts et Consignations. Energie du Rhône opère comme un commerçant de l'énergie produite par ses deux actionnaires.

« Son rôle est celui d'un apporteur d'affaires et se traduit par de la prospection pour le compte de la CNR et de Suez-Electrabel : EDR s'informe sur le client, le rencontre et lui fait en accord avec la Compagnie une proposition de contrat compétitive en essayant de répondre à ses attentes. Ce contrat sera ensuite validé par la Compagnie ou Electrabel. Afin de prospector sur tout l'hexagone,

Energie du Rhône crée progressivement des antennes et ouvre des bureaux à Nantes, Lille, Nancy et Paris. »¹

Le premier succès commercial d'Energie du Rhône en janvier 2002, l'obtention du marché de fourniture de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, est hautement symbolique. Un an plus tard, la CNR signait un contrat en Suisse pour l'approvisionnement de la ville de Genève en électricité certifiée d'origine renouvelable.

Que s'est-il passé entre 2003 et 2004 pour que l'appellation générique Energie du Rhône disparaisse entièrement de la communication commerciale des deux actionnaires au profit d'*Electrabel-Suez* ?

Là où les esprits chagrins ont vu Electrabel phagocytter la CNR, les dirigeants que nous avons rencontrés ont évoqué la clarification de l'image, l'adossement à un grand groupe de réputation internationale comme Suez et l'expérience d'Electrabel en matière d'énergie².

(b) *Suez-Lyonnaise des Eaux*

La prise de participation dans la CNR est un axe important de la stratégie du groupe de multiservices Suez dans l'énergie. Avec d'autres participations dans le groupe SHEM³, issu de la SNCF, et un droit de tirage d'électricité auprès des centrales nucléaires de Tricastin et Chooz, l'énergéticien dispose d'un panel de sources de production d'énergie complémentaire pour faire face aux consommations de ses clients.

¹ Extrait du livre anniversaire de la CNR, Danielle Blanc-Latham, *La compagnie Nationale du Rhône au fil de l'eau, au fil du temps*, Lyon, Compagnie Nationale du Rhône, 141 p. 2004.

² Il ne nous appartient pas de commenter ce changement d'appellation qui correspond pourtant sans doute à une décision d'ordre stratégique : simplifier une communication qui privilégie la puissance du groupe Electrabel-Suez au détriment de l'attache régionale, qui semblait pourtant être appréciée par les élus locaux - cœur de cible de la clientèle éligible. Si l'origine de la clientèle de cette filiale ne se résume pas au bassin rhodanien, Electrabel-Suez, à travers son offre commerciale *AlpEnergie*, a tout de même voulu très nettement signifier le caractère hydroélectrique et quasi « naturel » de l'électricité fournie.

³ La SHEM, Société Hydroélectrique du Midi est une filiale de production d'énergie du Groupe SNCF disposant de 49 centrales électriques et d'une puissance installée de 800 mégawatts, particulièrement adaptée à l'énergie de pointe.

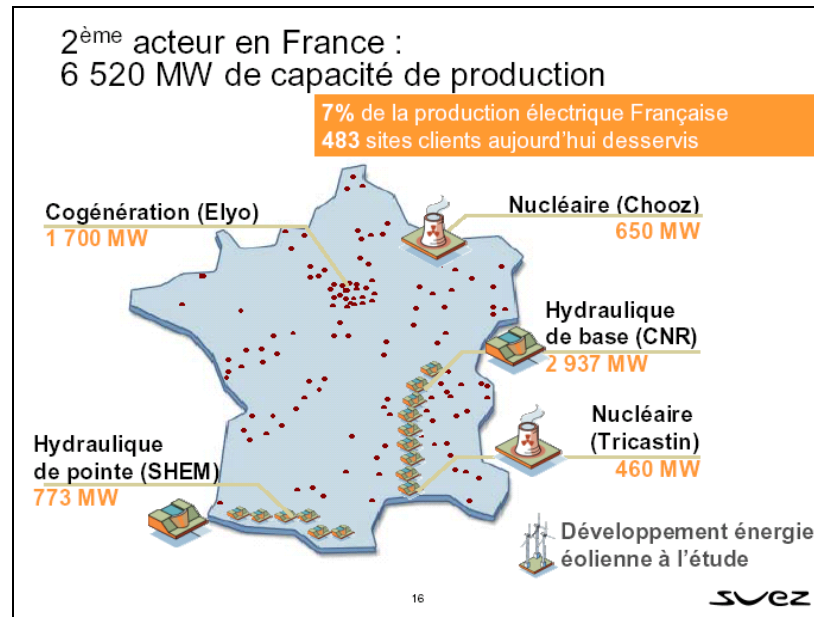


Figure 5 : Extrait du dossier de presse du groupe Suez. : « Ouverture du marché de l'Énergie en France (J-50) », le 12 mai 2004.

Suez est une entreprise qui résulte de la fusion, intervenue en 1997, de la Compagnie de Suez et de la Lyonnaise des Eaux. La Compagnie de Suez, qui avait construit puis exploité le canal de Suez jusqu'à sa nationalisation par le gouvernement égyptien de Nasser en 1956, était une holding qui possédait des participations en France et en Belgique dans les secteurs de l'énergie et de la finance. La Lyonnaise des Eaux, quant à elle, était un des deux fontainiers bien connu des Français dont l'activité principale, le traitement de l'eau et des déchets, avait été étendue, entre autres, à la communication.

La Compagnie Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage est née en 1880. A l'époque, l'idée des fondateurs de l'entreprise et de son actionnaire principal, le Crédit Lyonnais, était que le développement de ces deux biens fondamentaux allait de pair :

« les affaires d'eau et les affaires d'éclairage se marient bien ensemble. On traite les unes et les autres avec les municipalités et les travaux offrent de l'analogie puisque, dans les deux cas, il s'agit de canalisations souterraines »¹.

¹ Citation non référencée de la plaquette de présentation de Suez, *Suez le progrès a une histoire* 2004, p.10.

La nationalisation de 1946 met un terme à l'activité de la Lyonnaise dans le domaine de la distribution d'électricité, celle-ci s'engageant alors, à partir des années 1960 dans des sociétés de service énergétiques, de réseaux de chaleur et de conditionnement d'air. En 1974-1976, la Lyonnaise fédère toutes ses participations dans ce secteur au sein de la COFRETH qui deviendra ELYO.

Interdite de production et de distribution d'électricité par la loi de 1946, la Lyonnaise des eaux n'est, en revanche, pas soumise au *principe de spécialité* qui s'applique à EDF¹. En effet, EDF, établissement public à caractère industriel et commercial et, de ce fait, personne morale de droit public, est contrainte, à ce titre, au principe dit de « spécialité » qui limite ses compétences à celles qui sont prévues par les lois et les règlements. Jusqu'au récent changement de statut de l'entreprise d'EPIC en SA, celle-ci ne pouvait s'engager dans des activités en plein essor comme celles des services énergétiques et industriels qui se développent sur le modèle de la concession ou de l'affermage et dans lequel les deux groupes Suez et Véolia se sont très présents.

Le retour de Suez sur le marché de l'énergie peut-il être considéré comme un retour aux sources pour l'ancienne *Lyonnaise des eaux et de l'éclairage* ? Au-delà de l'affichage, nous n'avons pas pu mesurer la profondeur de la mémoire d'entreprise du groupe Suez-Lyonnaise des eaux pour apprécier un supposé esprit de revanche que *La Lyonnaise* aurait pu développer vis-à-vis d'EDF. Soixante ans après la nationalisation et la création d'EDF, que reste-t-il dans la mémoire des entreprises dont une partie de l'activité avait été nationalisée ?

(c) *Accords et partenariats entre les ELD et Electrabel-Suez*

Le « *premier accord de partenariat dans le domaine de l'électricité entre une Entreprise Locale de Distribution et deux opérateurs énergétiques indépendants* »² a

¹.

² Formulation exacte du communiqué de presse signé par les trois entités, Régie, CNR et Energie du Rhône. Le choix des termes n'est jamais anodin pour les entreprises. Dans un premier temps, la filiale commune de l'énergéticien Electrabel et de la CNR s'appelait Energie du Rhône. Ce choix

été conclu entre la régie du syndicat intercommunal d'Electricité et de Services de Seyssel (Haute-Savoie), la Compagnie Nationale du Rhône et Energie du Rhône le 28 novembre 2003.

Cet accord prévoit d'une part que la CNR assure la fourniture de l'énergie nécessaire à l'approvisionnement de l'ensemble des consommateurs desservis par la Régie d'électricité de Seyssel « à partir d'une production hydraulique à caractère régional ». D'autre part, Energie du Rhône, filiale commune de la CNR et d'Electrabel sur le marché français, apporte ses compétences de commercialisation vers la clientèle finale en perspective de l'ouverture des marchés au 1^{er} juillet 2004.

Depuis novembre 2003, plusieurs ELD ont choisi de nouer d'autres contrats ou partenariats avec Electrabel.

Type de partenariat ELD	Fourniture d'électricité à l'ELD	Coopération commerciale	Partenariat, création de SEM
Vienne	•		
Colmar	•		
Seyssel	•		
Elbeuf	•	•	
SICAE Oise	•		
SICAE Somme	•		
Cambrai Est	•		
Synd. Interco. des Deux Sèvres			Création de la SEM Ouest Energie

Tableau 10 : Partenariats commerciaux entre Electrabel et les ELD.

correspondait sans doute à l'affichage délibéré d'une dimension locale de l'activité de production de la Compagnie Nationale du Rhône et de son ancrage territorial.

CHAPITRE III. LES IMPACTS DE LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA DECENTRALISATION SUR LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

A l'échelle de l'histoire de l'industrie de réseaux et d'infrastructures lourdes de production, l'ouverture des marchés de la fourniture aura été une évolution relativement rapide. La libéralisation, qui a fait l'objet d'un calendrier quasi décennal (2000-2007), ayant été initiée par la première directive en 1996. Dans le même temps, un mouvement d'une autre nature, de longue durée, est entré en résonance avec l'ouverture des marchés. Il s'agit de la décentralisation et de la montée en puissance du pouvoir local.

La décentralisation est un mouvement sociétal de fond qui s'explique en partie par la perte de puissance de l'Etat-nation, pris en étau entre des institutions supra-nationales comme l'Europe et une émancipation des autorités publiques locales que sont les collectivités territoriales. Ce mouvement s'accompagne de nouvelles représentations et de nouveaux acteurs. Le service public local de la distribution d'électricité, avant d'être brusquement masquée par la création d'EDF à la Libération, était à l'origine une compétence locale. Le mouvement de balancier entre pouvoir local et pouvoir central est entré depuis une quinzaine d'années dans une phase plus favorable au local avec le réveil des autorités concédantes. Celui-ci participe autant qu'il accompagne le mouvement de décentralisation que la France connaît depuis le début des années 1980.

Les questions posées par ce mouvement de décentralisation sur l'organisation du service public de la distribution sont de deux ordres :

- Quelles sont les mailles territoriales pertinentes pour l'exécution de ce service ? La maille communale et départementale (A) ou la maille intercommunale urbaine ? (B)
- Quelles sont les nouvelles attentes des collectivités locales dans le domaine de la distribution d'électricité ?

A. COMMUNES, DEPARTEMENTS, REGIONS : LES ECHELLES TERRITORIALES ET INSTITUTIONNELLES DE LA DISTRIBUTION

Dans un article sur la libéralisation du service public et l'action publique locale, François Mathieu POUPEAU constatait la vitalité de l'échelle départementale.

«Bien loin de subir le processus de libéralisation et un peu paradoxalement dans le contexte de mondialisation, le département, qui est souvent décrié pour ce qui serait son archaïsme, apparaît dans toute sa vitalité et sait tirer profit des remises en question actuelles pour se repositionner sur la scène locale»¹.

L'énoncé de ce paradoxe nous offre une introduction appropriée à l'analyse des enjeux de structures et d'échelles institutionnelles relatives au service public de la distribution. Quelles sont les échelles institutionnelles choisies par les élus, les pouvoirs publics et EDF pour exercer leurs missions ? La distribution d'électricité est à la fois un service public *national* et *local*. La loi du 10 février 2000 désigne ainsi ses tutelles « *le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'Etat et les communes ou leurs établissements* »².

Au plan local, le service public relève des communes et de leurs groupements. Nous avons rappelé plus haut les conditions dans lesquelles les communes s'étaient d'abord groupées en syndicats primaires, le plus souvent à la maille des cantons. Le mouvement de regroupement des communes en syndicats intercommunaux à maille départementale ne s'est engagé progressivement que beaucoup plus tard. Il a notamment été fortement incité par le calcul des redevances de concession à l'occasion de la rédaction du cahier des charge type de concession à partir du début des années 1990.

Le choix des échelles institutionnelles et des mailles territoriales est une question de nature géopolitique. Elle fait intervenir des acteurs locaux différents, dont les

¹ POUPEAU François-Mathieu, *Libéralisation du service public et action locale – Le département dans la recomposition du système de distribution électrique français*, Sociologie du travail n°43, 2001 pp. 179-195.

² Article 1^{er} de la loi du 10 février 2000.

points de vue sont naturellement spatialisés et porteurs de représentations territoriales contradictoires.

1) Le choix de l'intercommunalité à maille départementale

(a) L'échec de la régionalisation : les EPRD

La loi de 1946 prévoyait la création d'établissements publics régionaux de distribution. Ceux-ci ne verront jamais le jour. Les articles 2 et 22 de la loi de 1946 organisaient en effet la gestion de la distribution par des « Etablissements Publics Régionaux ».

Dans leur *Histoire(s) de l'EDF*, Picard, Beltran et Bungener¹ rapportent que Marcel PAUL était farouchement hostile à ces dispositions dénoncées comme une visée socialiste de Ramadier. « *le morcellement était l'un des éléments de l'outillage d'attaque contre EDF* ». Ce sentiment était partagé par la direction d'EDF. Roger Gaspard (directeur général de 1946 à 1962), que les auteurs ont interrogé fin 1980, déclare alors que l'entreprise était « globalement » contre quand bien même le MRP et un certain courant du socialisme était favorable à l'application de l'article 2 de la loi de 1946.

Véritables serpents de mer, ces EPRD ont refait surface à plusieurs occasions. A la fin des années 1940, sous la pression du syndicat Force Ouvrière. Celui-ci voyait dans la régionalisation un moyen de concurrencer la CGT dans ses bastions. Toutes ces tentatives ont été enterrées par une alliance entre la direction d'EDF, de la CGT et du ministère des Finances.

La CGT redoutait de perdre son monopole sur les agents en divisant l'établissement. La direction d'EDF quant à elle craignait de ne pouvoir mettre en place un système de péréquation tarifaire entre des régions aux disparités trop grandes. Cet argument lui a valu l'appui de la FNCCR qui, paradoxalement, développe un

¹PICARD Jean-François, BELTRAN Alain, BUNGENER Martine, *Histoires(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod Bordas, 1985, 263 p. page 135.

double discours, « *partisans des Etablissements Publics de Distribution, mais ne faisant rien pour qu'ils se mettent en place* »¹.

La FNCCR a longuement cultivé l'ambiguïté sur ce sujet. Paul Ramadier, le promoteur des EPRD en 1946, était Vice-président de la Fédération. Mais son délégué général, Georges Gilberton, était opposé à toute régionalisation du pouvoir concédant. L'ancien Président d'EDF, Marcel Boiteux exprime ainsi son point de vue sur l'attitude du Président de la FNCCR :

« Quelles pouvaient être ses motivations ? Je crois d'abord que sa puissance était directement liée au fait que tout se traitait à l'échelle nationale... notamment sur les questions de tarifs. Deuxièmement – l'article 2 de la loi de 1946 parlait de région – or, Gilberton était attaché au pouvoir concédant, donc à la commune ou au syndicat de communes. Il était contre le département en tant que structure EDF car c'était pour lui la mort du syndicat départemental qu'il avait créé. Il était a fortiori contre la région »².

A partir des archives des congrès de la FNCCR, François-Mathieu Poupeau a mis en lumière les évolutions des tensions internes de la Fédération relatives à la mise en œuvre des EPRD. C'est à l'occasion du XX^{ème} congrès de la FNCCR, tenu en juin 1961 à Vichy que la question est la plus nettement posée. Jusqu'alors, la Fédération était officiellement partisane de la mise en œuvre de la décentralisation de la distribution. Or, à cette période commençait à se faire sentir le besoin de réviser les cahiers des charges de concession. Fallait-il attendre en vain la décision de l'Etat de mettre en place les EPRD avant d'entamer les discussions ou fallait-il conforter le pouvoir concédant par d'autres voies, et notamment par celle du financement de l'électrification rurale ? La FNCCR, divisée finit par adopter une attitude pragmatique sous la conduite de Georges Gilberton. Tout en maintenant la demande d'application des EPRD, la FNCCR accepte le principe d'une renégociation locale des concessions. Dans le même temps, la FNCCR engage des adhérents à se regrouper en syndicats départementaux pour faire face à EDF dans la négociation. Les négociations locales

¹ *Idem*, p. 136.

² *Idid.*

de révision des cahiers des charges n'aboutiront jamais¹, les EPRD non plus, mais l'équilibre du pouvoir entre les élus des collectivités concédantes et EDF s'est établi sur cette promesse.

Trente ans plus tard, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, la décentralisation refait son apparition en matière énergétique. Les partisans de la décentralisation énergétique critiquent vivement la non application par l'Etat des articles de la loi de 1946 concernant les EPRD. Ils datent l'étatisation d'EDF de cet échec.

« Sous la pression du ministère des finances, en 1951, les établissements publics régionaux n'ont jamais été créés (c'est ici que l'Etatatisation succède à la Nationalisation).²

De nombreuses initiatives sont engagées par les agents socialistes d'EDF et de GDF. Ceux-ci sont assez partagés entre la tradition centralisatrice de l'entreprise et le mouvement de décentralisation qui anime la gauche. Le groupe socialiste d'EDF-GDF se prononce favorablement à la création des EPRD³. Mais le texte est nuancé, il s'agit d'une régionalisation pour rapprocher les services publics des citoyens et assurer un meilleur contrôle des instruments de l'Etat.

Le gouvernement confie une réflexion d'ensemble à la commission Bourjol⁴, qui se réunit pendant l'été 1981 pour préparer les grandes orientations de la politique énergétique du gouvernement⁵. Ces différents épisodes n'ont que très rarement fait l'objet de travaux et de récits. François-Mathieu Poupeau donne une excellente

¹ Il faut attendre le début des années 1990 pour que la révision des cahiers des charges aboutisse. Mais cette révision s'est opérée de manière nationale, centralisée, avec un modèle type de cahier des charges.

² BOURJOL, Maurice, La décentralisation du pouvoir dans le domaine de l'énergie in *Les cahiers du CFPC*, mai 1982. Citation extraite de NEVOUX, Cécile, *Un pouvoir énergétique local ? Etude sur les concessions EDF-GDF et sur la faisabilité juridique d'une régie municipale d'électricité*, rapport de stage de maîtrise d'Administration Economique et sociale, Université de Rennes 2 Haute-Bretagne, 1988-1989, tuteur : J.P. LAUNAY.

³ Groupe socialiste d'EDF-GDF *Deux entreprises au service de la Nation un projet pour l'avenir*, Parti socialiste, 1984, 120 pages, chapitre 4 : *Le service public dans les régions*.

⁴ BOURJOL, Maurice et LE LAMER Christian, *Energie et démocratie*, rapport au ministre délégué auprès du ministre de l'industrie chargé de l'énergie, collection des rapports officiels, Paris, 1982, La documentation française, p. 34.

⁵ Celle-ci sera présentée par Edmond Hervé, le 6 octobre 1981 à l'Assemblée nationale. En 1981, pour la première fois, est créé un poste de Ministre délégué chargé de l'énergie au sein du Ministère de l'industrie. Ce poste fut confié à Georges Lemoine puis à Edmond Hervé après les élections législatives de 1981.

description des débats et des acteurs de l'époque¹. Par exemple, au sein de cette commission, l'économiste Yves Durrieu défend une option radicale, celle de la régionalisation complète de la distribution. Il propose que les Etablissements Publics Régionaux de Distribution soient directement mis sous tutelle des régions. Divisée en partie sur la place de l'énergie nucléaire et sur les conséquences de ce type de production sur l'architecture des réseaux, le statut quo finit par l'emporter après une période de forte émulation intellectuelle.

« Il convient aujourd'hui de réaliser une véritable décentralisation du pouvoir sans laquelle il n'y aurait que déceptions nouvelles, car pour les français d'aujourd'hui, décentralisation et démocratie vont de pair. [...]

La décentralisation doit affecter tous les acteurs qui peuvent y concourir. Elle doit comporter dévolution en faveur des collectivités locales, des compétences et des moyens d'une politique locale de l'énergie, tandis que l'Etat conserveraient tout ce qui a trait notamment à la planification ou qui se rapporte au caractère international des problèmes énergétiques [...]

*Sans préjuger de son caractère opérationnel, la région apparaît comme l'échelon de planification, d'incitation et de contrôle ? les Communes et les Départements étant placés en première ligne en matière d'énergies de substitution et d'économies d'énergie, suivant un partage qu'il conviendra de mieux approfondir».*²

Si les conclusions de la commission restent très générales, le rôle de la Région est mis en avant et ce mouvement va perdurer et prendre de l'ampleur.

(b) Les cent-deux centres de distribution d'EDF ou le choix de la départementalisation... inachevée.

L'échec de la constitution des EPRD témoigne de la vitalité du modèle industriel centralisé et « nationalisé » d'EDF. Il n'en demeure pas moins que l'activité d'EDF se décline sur l'ensemble des territoires de France et d'outre-mer et que son organisation

¹ POUPEAU, thèse, *op. cit.*, pp. 211-222.

² BOURJOL, Maurice et LE LAMER Christian, *op.cit.*

interne et nécessairement déconcentrée. Ce choix de la maille départementale pour l'établissement des centres de distribution est le fruit d'une longue sédimentation administrative et d'une décision politique et stratégique de l'entreprise que rappelle en détails la thèse de François-Mathieu Poupeau. A la lecture des procès-verbaux des conseils d'administration, on se rend compte d'une part de l'influence et de la participation directe des représentants de la FNCCR et des collectivités locales et en particulier d'Alexis Jaubert et Georges Gilberton et d'autre part de la prégnance de l'opposition entre les partisans de la décentralisation de la distribution et ceux qui prônent une nationalisation-étatisation du dispositif. Depuis le vote de la loi du 8 avril 1946 qui prévoyait la publication de décrets visant à créer des établissements publics de distribution, les clivages sont demeurés sensibles entre les différentes options. François Mathieu Poupeau apporte une explication à la « défaite » des décentralisateurs ; ceux-ci étaient divisés entre deux projets politiques différents.

« La première, portée par le réseaux des notables locaux, très souvent présidents de syndicats d'électrification ou faisant partie du système d'acteurs de l'électrification rurale, soucieux de renforcer leur assises départementale, soutient la position historique de la FNCCR, qui entend organiser les établissements publics à une maille départementale. Celle-ci serait en effet de nature à élargir les prérogatives des syndicats d'électrification existants, à renforcer leur pouvoir et créer un contrepoids efficace au service National d'EDF. Aussi, dès la Libération, dans le cadre de cette stratégie, la FNCCR pousse-t-elle bon nombre d'élus locaux influents mettre en place, dans les régions où elles n'existent pas, des structures départementales qui pourront , en temps voulu, se muer en établissements publics de distribution. face à cette thèse, des courants modernisateurs mettent en avant l'idée régionale comme moyen de concilier proximité locale et efficacité économique. [...] Partagés, les décentralisateurs ne parviennent pas à surmonter les contradictions qui existent entre les deux courants antagonistes. »¹

L'histoire de l'entreprise au cours des années suivantes la conduit successivement à créer des Directions régionales en 1957 auxquelles sont associés des Comités Régionaux de la Distribution (CRD). La portée de ces structures est très réduite, ces tentatives de décentralisation ont fait long feu.

¹ POUPEAU, *op. cit.*, p. 73 On peut s'interroger sur la neutralité du terme utilisé "modernisateur" pour qualifier les partisans de l'option régionale. Peut-il exister une option « départementaliste » moderne ?

Ce n'est que qu'à l'occasion de la rédaction du nouveau cahier des charges types, au début des années 1990, que le choix de stabiliser l'organisation de la *Distribution* fut acté, tant du côté des autorités concédantes – syndicat intercommunaux à maille départementale – que de celui du concessionnaire EDF, lui organisé en cent-deux centres *EDF-GDF Services* de maille départementale¹.

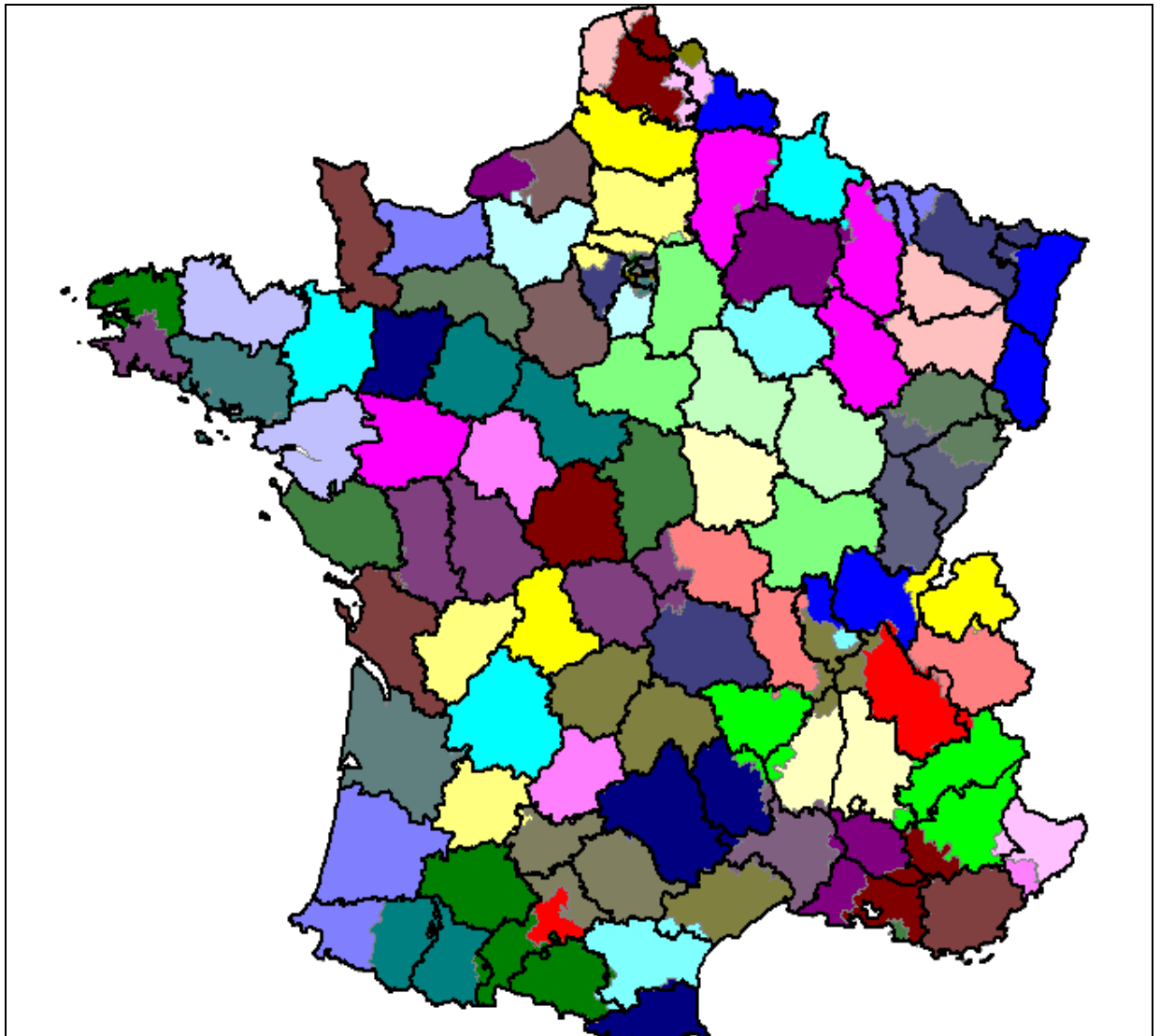
Les deux cartes qui suivent illustrent la géographie des centres de distribution mixtes EDF et GDF. Sur la première carte, celle de la France, on observe que le principe général de juxtaposition des frontières entre les 102 centres et les départements métropolitains connaît quelques exceptions, en particulier dans le Nord-Pas-de-Calais, dans l'Est et dans l'ensemble du quart Sud-Est de la France, sans qu'il soit aisé d'en expliquer les raisons.

A l'occasion de divers entretiens avec des responsables d'EDF, nous avons observé que ces irrégularités de frontières administratives et organisationnelles étaient le plus souvent négligées et réduites à quelques situations locales très particulières dont l'histoire et la mémoire s'étaient perdues au fil des générations successives de directeurs de centres, chaque centre EDF-GDF ayant sa propre histoire et identité. Il faut rappeler que le centre EDF est l'unité de base de l'organisation territoriale de l'entreprise et que cette unité demeure le lieu de commandement et de management des équipes et des agents de la Distribution. Jusqu'à la fin des années 1990, le poste de directeur de centre était une fonction très valorisante et de notabilité locale, le plus souvent occupée par un ingénieur de premier rang. Mais le développement des délégations régionales et des fonctions commerciales et stratégiques en lien avec les unités de production a tendance à affaiblir le rayonnement des centres.

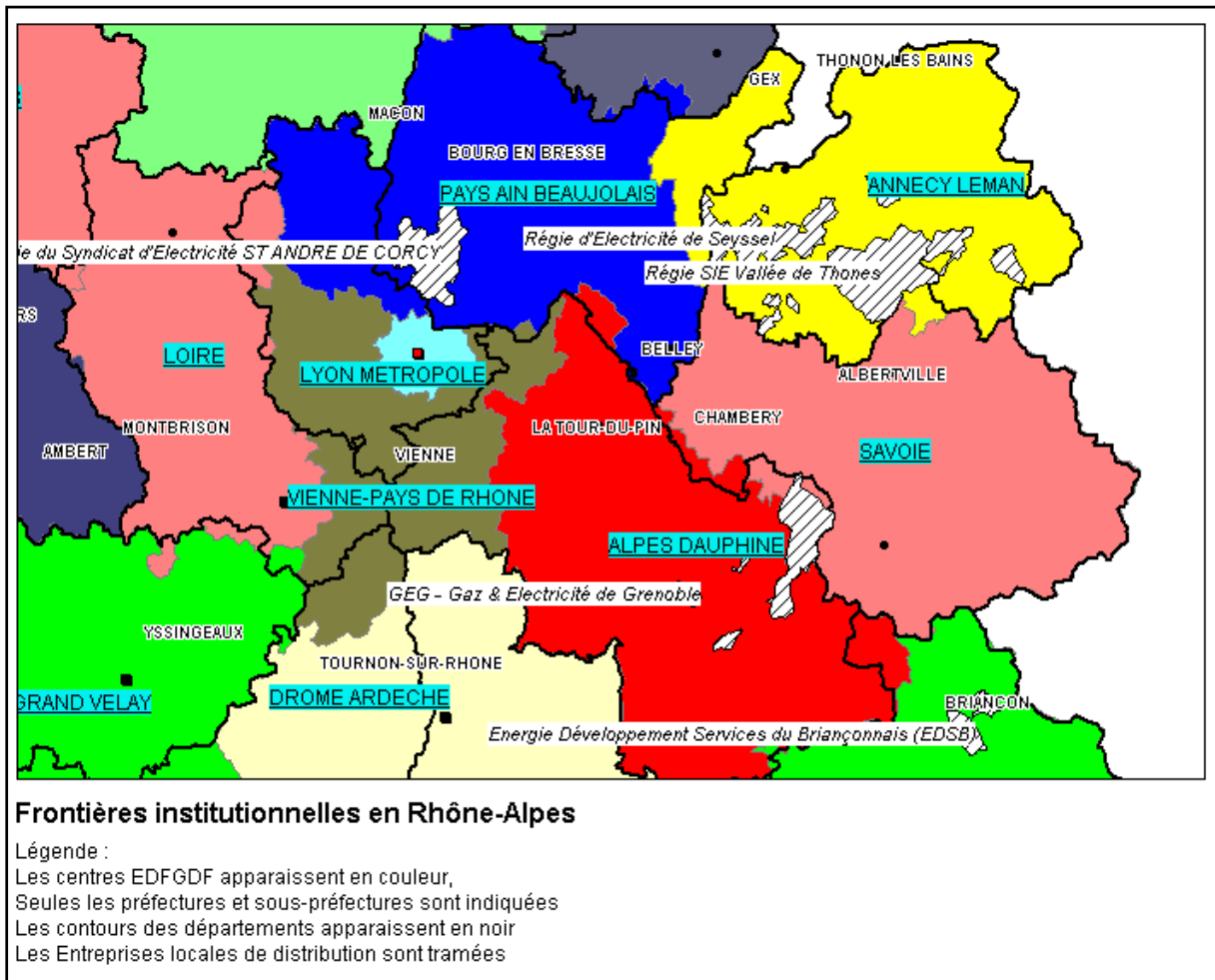
La seconde carte est un zoom à plus grande échelle sur la région Rhône-Alpes qui fait apparaître la complexité institutionnelle liée à des frontières discordantes. Le centre Vienne-Pays-du-Rhône est ainsi partagé entre quatre départements et il est l'interlocuteur d'au moins quatre syndicats d'énergie. Ces disparités sont la source de

¹ Dans certaines zones de faible densité, le centre est à cheval sur deux départements (ex. Drôme-Ardèche) ; dans les très grandes agglomérations, un centre peut leur être dédié exclusivement (Lyon-Métropole). Mais les frontières entre les centres et les départements ne sont jamais strictement communes, ce qui est un élément de plus dans la complexité des jeux d'acteurs territoriaux.

complexité et de faiblesse dans l'établissement de relations stables avec les collectivités locales, élus, syndicats ou autorités administratives.



Carte 11 : Centres EDF-GDF (en couleur) et frontières départementales en France métropolitaine.



Carte 12 : Carte des frontières institutionnelles et organisationnelles d'EDF en Rhône-Alpes.

Source : données EDF, réalisation G. Bouvier.

Ce choix de la maille départementale, même s'il souffre de plusieurs exceptions, répond d'abord à des arguments d'ordre politique et institutionnel. Le mode de recrutement du personnel politique investi dans les syndicats d'électrification est lié aux communes, cantons et conseils généraux. Ce personnel politique ne souhaite naturellement pas abandonner ses outils pour une structure de taille supra-départementale. Mais plus largement, la maille départementale reste l'échelle identitaire et fonctionnelle de très nombreuses structures publiques et associatives. C'est le cas des services déconcentrés de l'Etat - des préfectures aux directions départementales des ministères – comme celui des fédérations sportives ou des associations caritatives d'envergure nationale.¹

¹ Nous revenons plus bas sur la force des représentations territoriales et celle des « bonnes échelles ».

Pour autant, cette « départementalisation » est inachevée. La plupart des bourgs-centre et des villes moyennes n'adhèrent pas aux syndicats départementaux d'électricité. Cela tient en partie à l'histoire de leur électrification - assurée directement par des compagnies privées et sans qu'il fût besoin de se regrouper. Cette autonomie s'explique aussi par des aspirations différentes et en particulier par le fait que les syndicats intervenaient principalement dans l'électrification rurale – les villes les plus importantes ne se sentaient pas concernées par cette activité. Cette représentation est en partie tronquée, les fonctions d'un syndicat allant bien au-delà de la maîtrise d'ouvrage en zone rurale.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'occasion de la signature des nouveaux cahiers des charges de concession au cours de la première moitié des années 1990, près de 1000 communes ont signé directement leur cahier des charges avec EDF sans passer par l'intermédiaire d'une structure intercommunale. Ces 1000 communes représentent un quart des usagers français. Dans la moitié des départements métropolitains, les villes centres (préfectures ou chef-lieu) n'ont pas adhéré au syndicat départemental. Seuls 30 syndicats départementaux ont la totalité des communes de leur département comme adhérents.

Nous rappelons pour mémoire que si les syndicats intercommunaux tendent à atteindre l'échelle départementale, ceux-ci n'ont pas de liens organiques avec les conseils généraux. A l'exception notoire des départements de la Sarthe et du Loiret, dont l'autorité concédante est le Conseil général en tant que tel¹, les autorités concédantes sont des communes ou des groupements de communes. C'est donc le département en tant qu'échelle territoriale et non institutionnelle qui s'est défendu dans les évolutions des dernières années ; le modèle adopté étant bien celui d'une intercommunalité de service à maille départementale.

¹ « L'article 188 de la loi de finance du 16 avril 1930 a prévu que les départements pouvaient être également autorités concédantes mais uniquement à la place des communes défaillantes. Compte tenu de ce caractère subsidiaire de la compétence communale, deux départements seulement (le Loiret et la Sarthe) sont autorités concédantes dans certaines communes de leur ressort ». Source : Institut de la Gestion Déléguée, février 2001. *La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000*, page 54.

2) Les régions et l'énergie, des compétences en demi-teinte

La « Région » n'est pas une échelle inconnue de la distribution d'électricité. La Région est sans nul doute l'institution territoriale la plus en vogue depuis une décennie. Dans le cadre de l'évolution actuelle de la distribution liée à l'application de la seconde directive européenne et de la loi de décentralisation, certains observateurs suggèrent que les régions puissent expérimenter la création d'agences régionales de distribution du gaz et de l'électricité. Les EPRD referaient-ils surface après des décennies ? Le discours dominant octroie, comme une évidence, que l'échelon régional sera amené à prendre de l'importance. Le chercheur se doit d'interroger la nature de la force idéologique de cette « évidence » et son origine.¹

« L'échelon régional pourrait progressivement s'imposer comme constituant un niveau pertinent pour l'organisation du secteur énergétique. A cet égard, les exemples tirés de la situation de plusieurs de nos voisins étrangers peuvent inciter à une évolution en ce sens en France. Ainsi, l'Allemagne a organisé la distribution d'électricité autour de 8 compagnies régionales et les Länder disposent depuis les lois de 1935 et 1957 de larges compétences pour l'organisation de l'ensemble du secteur électrique. Surtout, face au rôle de l'Etat qui devrait rester prépondérant, les régions sont peut-être les mieux à même de coordonner et relayer des politiques énergétiques locales susceptibles d'être prises en compte par lui. »²

Parmi les nombreuses dispositions législatives visant à favoriser l'expression d'un rôle des régions (ou des conseils économiques et sociaux régionaux) dans le domaine de l'énergie, deux d'entre elles, concernant d'une part les observatoires régionaux du service public de l'électricité et d'autre part le schéma de services collectifs de l'énergie, nous paraissent symptomatiques d'un décalage entre le rêve territorial et la réalité institutionnelle.

¹ Nous revenons dans la seconde partie de la thèse sur la puissance des représentations positives du modèle fédéral allemand.

² Préface de Marceau Long, Président de l'Institut de la Gestion déléguée et Vice-président honoraire du Conseil d'Etat, au rapport du groupe de travail Energie de l'IGD.p 18.

(a) *Les observatoires régionaux du service public de l'électricité*

La loi de 2000 avait prévu de placer auprès des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) des observatoires régionaux du service public de l'électricité (ORSP)¹. Ces observatoires étaient issus d'un amendement communiste au Parlement justifié par les craintes d'un abandon progressif des principes du service public et par le souhait de créer une instance de concertation et de veille locale sur le sujet.

Ces observatoires, qui n'avaient pas été demandés par les CESR, ne devaient leur rattachement à ces conseils qu'au mimétisme territorial, au parallèle du rattachement de l'observatoire national du service public de l'électricité au Conseil Economique et Social. Après une mise en place laborieuse dans moins de la moitié des CESR, les dispositions concernant ces observatoires ont été abrogées au détour d'un amendement, fin décembre 2002, lors de la discussion du projet de loi relatif aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. La suppression de ces observatoires, qui ne bénéficiaient d'aucun financement, n'a suscité aucune réaction de l'opposition².

Les comités économiques et sociaux régionaux ont été créés en même temps que les régions le 5 juillet 1972³. Ils rassemblent des chefs d'entreprise et professions libérales (35%), des syndicalistes (35%), des « représentants de la vie collective » (tourisme, enseignement supérieur, recherche, associations) et enfin 5% de personnalités qualifiées (nommées par le Premier ministre sur proposition du préfet de région). Les CESR comptent entre 40 et 110 membres. Il y a 1865 conseillers économiques et sociaux régionaux en France et dans les DOM.

Les CESR n'ont qu'une faible lisibilité. Le rapport de la commission Mauroy en 2000 a fait l'impasse sur ces CESR et n'a pas dit un mot sur ces assemblées consultatives. Par ailleurs, ils ont été menacés de « concurrence » par les conférences

¹ Le décret précisant la composition et le fonctionnement des ORSP date du 30 avril 2001.

² L'observatoire national, placé auprès du palais d'Iéna, est maintenu et ses compétences sont élargies au gaz. Décret n° 2003-415 du 30 avril 2003 relatif à la composition et au fonctionnement de l'observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

³ Les *comités* économiques et sociaux sont devenus *conseils* économiques et sociaux avec l'adoption de la loi du 6 février 1992.

régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) prévues par la loi Voynet (décrets d'application le 19 septembre 2000) auxquelles les conseillers économiques et sociaux sont invités à participer. Au cours des dernières années, il semble pourtant que les CESR aient gagné en influence auprès des conseils régionaux. Dans le domaine de l'énergie, les CESR sont des lieux d'échanges et de proposition comme en témoignent les exemples des CESR d'Alsace et de Rhône-Alpes.

Le conseil économique et social régional de la Région Rhône-Alpes est le premier à avoir adopté à une très large majorité, en juin 2003, un avis favorable à l'implantation du « *premier réacteur EPR sur l'un des sites appropriés dont la région dispose* »¹. Cet avis est en fait une confirmation de l'avis adopté en 1999 par le CESR et repris par le conseil régional sous la précédente majorité.

(b) *Le schéma de services collectifs de l'énergie (SSCE)*

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, a prévu neuf schémas de services collectifs, considérés comme des documents cadres nationaux de planification élaborés à un horizon de vingt ans. Ces neuf schémas, qui n'ont été approuvés par le gouvernement Jospin que le 18 avril 2002, recouvrent un ensemble de problématiques territoriales. Ont ainsi été approuvés les schémas de services collectifs culturels, sanitaires, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'information et de la communication, de l'énergie, des espaces naturels et ruraux, du sport ainsi que les schémas multi-modaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises. Le site Internet de la DATAR rappelle que la méthode d'élaboration de ces schémas a privilégié :

« les trois niveaux territoriaux sur lesquels s'appuie la rénovation des politiques d'aménagement du territoire :

¹ Avis du conseil économique et social régional sur les enjeux pour Rhône-Alpes des filières de production d'électricité, rapport n° 2003-08. Assemblée plénière du CESR du mardi 24 et du mercredi 25 juin 2003.

- *Les espaces vécus quotidiens, que sont notamment les pays et les agglomérations ; là où se recomposent les nouvelles pratiques résidentielles et économiques ainsi que les mobilités des concitoyens et où se nouent les liens de solidarité ; ces espaces sont un cadre privilégié d'organisation des services de proximité ;*
- *Le niveau régional, où s'organisent les réseaux de croissance et de solidarité permettant d'optimiser les atouts et les spécificités des territoires locaux ;*
- *Le cadre interrégional, où peuvent s'organiser les services le plus rares et les plus stratégiques ainsi que les grands équipements nécessaires au développement des différentes métropoles régionales françaises, insérées dans l'espace européen ».*

Du passé territorial, faisons table rase. Dans cette conception idéologique du territoire, il n'est jamais question de communes, de départements ni de Nation ; c'est à l'échelle de l'espace vécu du « pays » ou de l'intercommunalité d'agglomération que s'exerceraient les services de proximité et c'est à l'échelle régionale que la solidarité et la croissance s'organiseraient. L'Etat-nation serait fondu dans un espace européen où les différentes métropoles régionales françaises, en compétition avec leurs homologues européennes, pourraient tout de même avoir parfois besoin d'un cadre inter-régional. Le schéma de service collectif national est issu d'une synthèse des contributions régionales, élaborées par les différentes régions après 1999 sous la double responsabilité du préfet de région et du Président du conseil régional. La lecture des différentes contributions régionales permet de mesurer l'implication des régions dans le champ énergétique et de cerner leurs priorités dans les trois domaines retenus par le cahier des charges d'élaboration des SSCE¹ : la maîtrise de la demande d'énergie, le développement des énergies renouvelables et de la production décentralisée, le transport, le stockage et la distribution des énergies.

¹ Ce cahier des charges avait été adopté par le CIADT du 15 décembre 1998 puis transmis par circulaire des ministres de l'industrie et de l'environnement le 26 décembre 1998.

Une lecture parallèle des avis des délégations à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat¹ met en évidence les approches politiques de deux types d'acteurs parlementaires. Le rapporteur pour la délégation de l'Assemblée nationale de l'avis sur les SSCE, Jean-Michel Marchand, député-maire de Saumur, apparenté au groupe parlementaire des « Verts », se félicite que ce schéma soit le premier document affirmant l'importance du volet territorial et du rôle des collectivités locales dans la politique énergétique mais regrette qu'il ne « *tire pas toutes les conséquences du rôle dévolu aux collectivités territoriales* ». Et pourtant, jamais il n'évoque le rôle ou même l'existence des syndicats d'électricité et, tout en approuvant « *le choix de l'échelon régional comme pivot essentiel des services collectifs concourant à la maîtrise de l'énergie, à la valorisation des énergies renouvelables et à l'organisation optimale des infrastructures de stockage et de transport* », il indique qu'il « *conviendrait de mentionner l'exigence de complémentarité et de coordination entre le niveau régional et l'implication des collectivités locales infra-régionales, notamment les villes, les communautés de communes et les communautés d'agglomération.* ».

En dépit d'une ancienneté et d'un pouvoir d'influence qui offrent aux syndicats départementaux la place centrale qu'ils méritent d'occuper auprès des collectivités dont ils sont issus, certains acteurs feignent d'ignorer leur existence ou ne leur reconnaissent pas la capacité à conduire des politiques énergétiques locales de production décentralisée ou de maîtrise de l'énergie.

L'homologue au Sénat de Monsieur Marchand, le sénateur socialiste de la Drôme et ancien conseiller général, Bernard Piras, aborde son avis d'une autre manière. Plusieurs présidents de syndicats et le directeur de la FNCCR ont été auditionnés ; le rôle des autorités concédantes a été mis en avant et le sénateur se félicite quant à lui que « *la relance de la politique de MDE - Maîtrise de l'Energie - et des actions en faveur des ENR - Energies renouvelables - ne s'effectue pas au dépens*

¹ Assemblée nationale, doc n° 3162 – 20 juin 2001. Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire portant avis sur le projet de décret mettant en œuvre les schémas de services collectifs prévus aux articles 10 et 11 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 par M. Philippe DURON, Président. Au Sénat - doc. n° 395 – 20 juin 2001 - la délégation était présidée par Jean-Pierre Raffarin.

des grands choix de la politique énergétique française. Au premier rang de ceux-ci figure la préservation des acquis qui résultent du programme électro-nucléaire ».

Il faudrait bien sûr analyser ces dispositifs régionaux au regard de leurs réalisations effectives... mais on retiendra le parti pris idéologique de penser la région comme le niveau pertinent pour conduire des politiques énergétiques alors que c'est l'Etat qui décide de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI), que l'ensemble des acteurs liés à la distribution et au service public agissent à la maille communale, intercommunale ou départementale et que la plupart des entreprises concernées sont multinationales.

Fidèle à sa tradition de prudence et de consensus, la FNNCR tente la synthèse entre département et région.

« Celle-ci instaure [la loi Voynet] l'élaboration d'un schéma de service collectifs de l'énergie qui ne sera pas sans conséquences sur l'action des collectivités locales en leur qualité d'autorités concédantes de la distribution d'électricité et de gaz. L'impact de ce schéma sur l'organisation de la distribution d'électricité et sur l'environnement est d'autant plus important que nos concitoyens y sont de plus en plus sensibles. Cet impact doit conduire les collectivités locales compétentes à s'investir au niveau régional. Cela suppose dans chaque région une coopération permanente entre les syndicats à vocation départementale. »¹

¹ Josy Moinet, *idem*.

B. DE L'INTERCOMMUNALITE FONCTIONNELLE AU POUVOIR D'AGGLOMERATION : VERS LA PRISE DE COMPETENCE « ENERGIE » PAR LES COMMUNAUTES URBAINES OU D'AGGLOMERATION ?

Le paysage institutionnel et administratif des territoires français n'échappe pas aux évolutions sociales et géographiques. L'organisation territoriale du service public de la distribution n'est pas figée ; des recompositions sont en cours entre villes et campagnes, espaces péri-urbains et rural profond.

Les monographies du département du Rhône et de l'agglomération de Grenoble donnent un aperçu de ces mouvements à l'œuvre.

Dans le Rhône, trois autorités concédantes sont ainsi constituées : la ville de Lyon - qui n'a jamais adhéré au syndicat départemental -, le syndicat départemental « classique » - le SYDER -, et le SIGERLY - syndicat qui regroupe la plupart des communes de l'agglomération lyonnaise (hors Lyon).

Dans l'Isère, le syndicat SE 38 ne couvre pas l'intégralité du territoire départemental. Certaines communes ont préféré ne pas adhérer ; d'autres sont sur la zone de desserte de régies municipales.

Ces territoires fragmentés n'appellent-ils pas à une clarification et à une mise en cohérence ? C'est ce qui apparaît en première analyse. Pour autant, les résistances sont fortes et ces évolutions se font attendre. Deux questions méritent alors d'être posées. Ces évolutions sont-elles nécessaires ? En quoi apporteraient-elles une amélioration tangible ? Dans chacun des cas observés de discontinuité du territoire ou d'exceptions, il y a des hommes et des femmes, du pouvoir, des inerties et le plus souvent un statu quo d'équilibre.

1) Les risques de réactivation du clivage entre rural et urbain

Dans ce débat de nature géopolitique, les clivages entre ruralistes départementaux et urbains partisans du pouvoir d'agglomération sont assez tranchés. La FNCCR défend avec conviction la maille départementale des syndicats intercommunaux.

« Dans un paysage ainsi bouleversé, ainsi en changement, faut-il que les syndicats d'électricité disent après tout ça ne serait pas plus mal que les compétences soient exercées par les différents organismes de coopération qui se mettent en place. Deux questions se posent alors. La première question est de savoir si oui ou non, il est opportun, compte tenu de la nature particulière de la compétence dans le domaine de l'énergie, de confier cela à un organisme spécialisé qui portera son intérêt exclusif sur le sujet. C'est le problème de la capacité d'expertise qui est en cause. Si nous voulons dialoguer utilement avec nos partenaires qui sont aujourd'hui EDF et GDF, il faut que nous disposions d'une capacité d'expertise. Il ne suffit pas d'afficher sur sa plaque tel syndicat d'autorité concédante pour concevoir que le concessionnaire va dire « ce que vous demandez, j'exécute », non. Il faut que nous ayons un dialogue qui soit assis, qui soit calé sur une capacité d'expertise. Et cette d'expertise, me semble-t-il, sera plus aisément acquise si elle détenue, forgée au fil du temps par un organisme spécialisé dans l'organisation du service public des énergies, qu'il s'agisse du gaz ou de l'électricité ou d'autres formes d'énergie. Nous militons donc pour la pérennité de cette forme d'intercommunalité dont l'ancienneté est bien connue, qui a joué un rôle tout à fait moteur dans les groupements intercommunaux, et par conséquent pour que les syndicats puissent continuer de jouer de rôle. [...]

La deuxième question que nous devons nous poser à côté de la capacité d'expertise, c'est la capacité de négociation. Elles sont liées bien entendu. Cette capacité de négociation ne peut s'exercer que dans un territoire que l'on appelle, dans les colloques un peu distingués, un territoire pertinent. Et ici nous devons nous interroger sur le point de savoir si le territoire pertinent ou le territoire le plus adapté à l'exercice de la compétence que nous revendiquons. Par ailleurs, c'est le canton ou le département. Il nous semble qu'aujourd'hui encore, et l'histoire milite en ce sens, vous dire que ce sera comme cela pendant des siècles et des siècles serait bien présomptueux, la maille départementale, comme vous l'a rappelé le Président Pouilly, nous paraît être la plus adaptée. »¹

Les partisans du pouvoir syndical « classique » de type FNCCR pointent du doigt les risques de rupture territoriale et de solidarité entre rural et urbain.

A contrario, ce modèle se heurte à la critique de son organisation territoriale liée à la prééminence du rural sur l'urbain. La lecture d'un mémoire universitaire commandé par les services techniques de la ville de Rennes à la fin des années 1980 nous apprend

¹ Intervention de Monsieur Josy MOINET, Président de la FNCCR au colloque organisé par le SYDER à l'occasion de son cinquantième anniversaire, le 15 juin 2000 à l'Hôtel du Département du Rhône. SYDER, *Actes du colloque 50^{ème} anniversaire*, 15 juin 2000 40 p. Pages 25-26. Notons également que cet extrait du propos de Monsieur Moinet s'inscrit dans le cadre du colloque du SYDER où celui-ci cherche à réunifier en son sein l'ensemble des communes du département du Rhône.

beaucoup sur l'état d'esprit des ingénieurs des Villes de France (IVF) vis-à-vis des syndicats ruraux.

« Paradoxalement, ce sont les communes rurales, habituellement désavantagées par leur taille et leur éparpillement, qui ont su le mieux préserver leurs intérêts. Les grandes villes, elles, après une longue période de léthargie, se réveillent pour s'apercevoir de la perte de leur pouvoir et entendent partir à la reconquête de celui-ci, tant il est vrai que l'enjeu financier est de taille.

Il existe d'autre part un déséquilibre important des compétences juridiques entre les autorités concédantes et les concessionnaires : les concessionnaires disposent d'agents hautement spécialisés en droit, alors qu'il n'existe pratiquement pas de formation sur ces questions juridiques au sein des collectivités et l'information n'y est assurée que dans le secteur rural grâce aux syndicats d'électrification. De nombreux élus urbains ne connaissent vraiment leur pouvoir concédant que lorsqu'ils appartiennent à un syndicat spécialisé ou par le biais de la FNCCR (s'ils sont adhérents)».¹

Les collectivités urbaines et regroupées en agglomération font valoir la différence de leurs préoccupations, plus axées sur les questions de solidarité, de politiques globales de réseaux. Les partisans de la nébuleuse des politiques énergétiques locales se rangent traditionnellement parmi les défenseurs du pouvoir urbain. C'est là un trait caractéristique en matière de géographie électorale : l'écologisme de centre-ville est nettement plus dynamique que celui des zones rurales.

« Etant donné le poids politique, la nature et l'étendue des compétences structurantes données par la loi Chevènement, ces communautés [les communautés de communes, d'agglomération et urbaines] semblent pertinentes pour porter une politique énergétique cohérente sur leur territoire. Citons l'exemple de la communauté urbaine de Dunkerque

¹ NEVOUX, Cécile, *Un pouvoir énergétique local ? Etude sur les concessions EDF-GDF et sur la faisabilité juridique d'une régie municipale d'électricité*, rapport de stage de maîtrise d'Administration Economique et Sociale, Université de Rennes 2 Haute-Bretagne, 1988-1989, tuteur : J.P. LAUNAY. Nous rappelons que ce mémoire avait été commandé par J.M. Berthet, ingénieur principal, responsable de la division études générales et développement au service des bâtiments communaux de la ville de Rennes et animateur du groupe de travail Energie de l'association des ingénieurs des Villes de France. La ville de Rennes s'intéressait alors beaucoup à cette question, sans doute en raison de la personnalité de son maire, Edmond Hervé, qui fut Ministre délégué auprès du Ministre de l'industrie chargé de l'énergie.

qui s'est vue, en 1998, transférer la compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité et de gaz. »¹

L'auteur de ces lignes, Martine Echevin, est directrice de l'agence locale de l'énergie de l'agglomération grenobloise. Cette agence locale, comme on le montrera dans notre étude de cas, est en partie financée par la Métro, la communauté d'agglomération de Grenoble et cherche à s'imposer comme un acteur global de l'énergie. Son raisonnement est donc cohérent avec ses propres aspirations. Mais le cas de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD), qui fait office de laboratoire en matière de pouvoir énergétique, reste assez singulier comme on le montrera plus tard.

(a) *Vers l'intercommunalité politique ?*

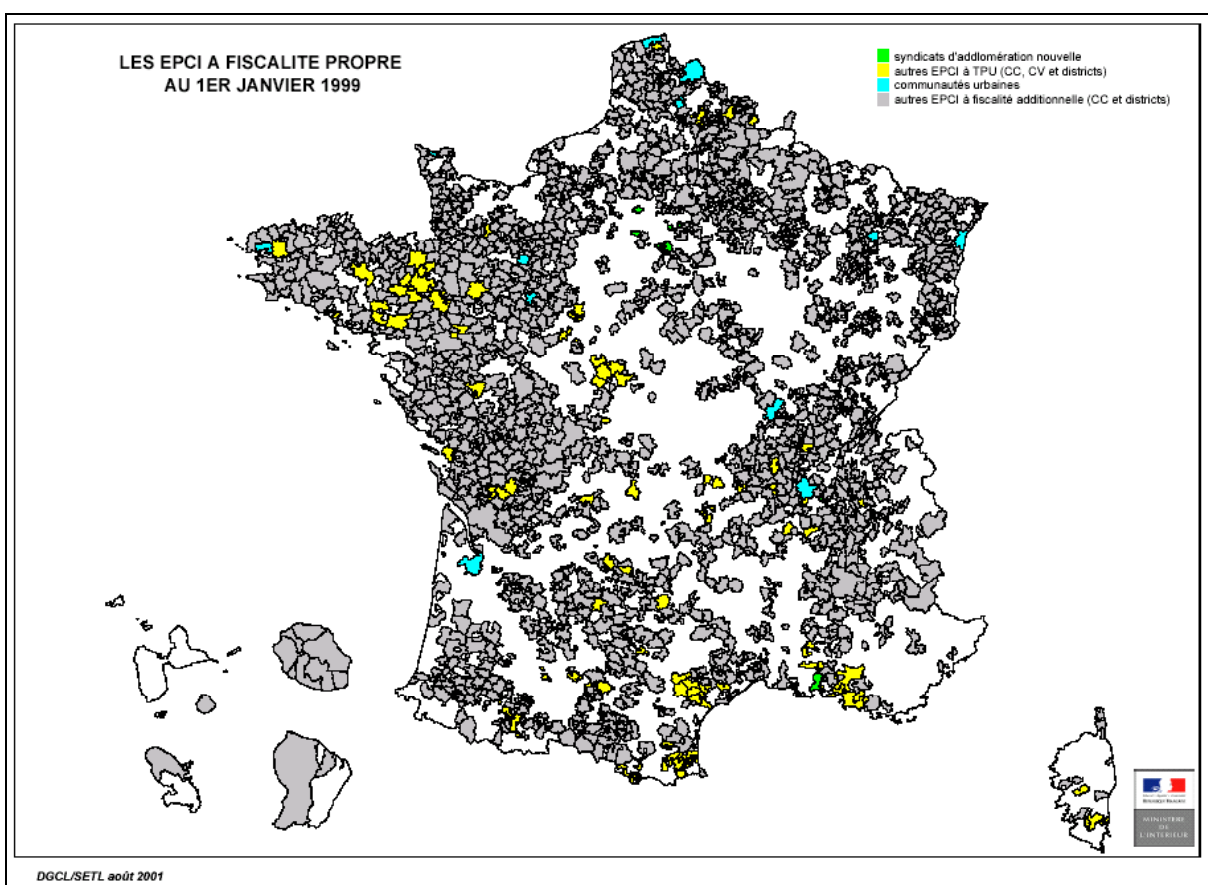
L'adoption de la loi Chevènement sur les établissements publics de coopération intercommunale en 1999 a été perçue comme une opportunité et comme un risque pour l'équilibre du système. Le pouvoir des communautés urbaines et d'agglomération en matière de service public en réseau - transport, eau, assainissement - peut-il s'intéresser à la distribution d'électricité ?

EDF s'est beaucoup interrogée sur ces possibles évolutions. Il apparaît que celles-ci n'ont pas été entreprises entre 2000 et 2005. Un certain nombre d'obstacles structurels, culturels et institutionnels, s'y sont opposés. L'engorgement de l'agenda des collectivités locales au cours de ces dernières années – ouverture du marché, 2^{ème} étape de la décentralisation – n'a pas favorisé cette transformation.

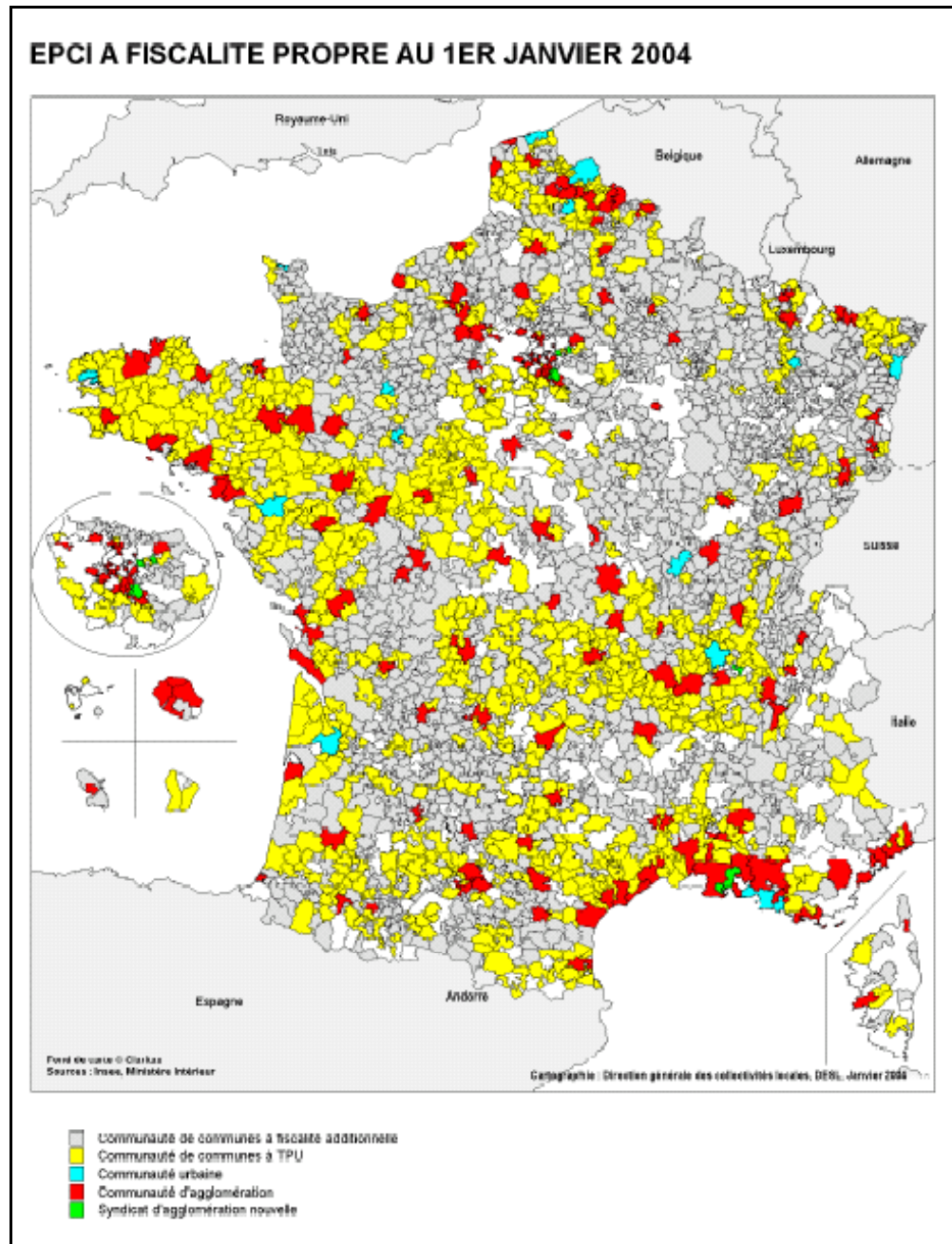
¹ ECHEVIN Martine, 2002, La politique énergétique des collectivités territoriales in *Techni.Cités* n° 39, 23 novembre 2002, pp. 20-26.

Les regroupements des collectivités locales	Au 01/01/1999	Au 01/01/2004
Syndicats	18504	nd
• <i>Dont syndicats à vocation unique</i>	14885	nd
• <i>Syndicats à vocation multiple</i>	2165	nd
• <i>Syndicats mixtes</i>	1454	nd
Communautés urbaines	12	14
Communautés d'agglomération	-	155
Communauté d'agglomération nouvelle	9	6
Communautés de communes	1652	2286

Tableau 11 : Ministère de l'Intérieur, DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005



Carte 13 : EPCI à fiscalité propre au 1/01/1999. Source : Ministère de l'Intérieur/ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005 et site Internet de la DGCL.



Carte 14 : Carte des EPCI à fiscalité propre au 1/01/2004. Source : Ministère de l'Intérieur/ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005 et site Internet de la DGCL.

Le tableau ci-dessus et les deux cartes illustrent la rapidité du maillage du territoire en EPCI en l'espace de quelques années. Ce mouvement n'est pas sans risque pour syndicats départementaux d'énergie.

La FNCCR fait valoir une distinction entre l'intercommunalité de service ou « intercommunalité fonctionnelle » et l'intercommunalité de projet. La première est

celle des syndicats intercommunaux, dont les missions sont précises et thématiques ; la seconde est celle des nouvelles communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, dont la fonction démocratique, comme celle de la commune traditionnelle, est plus affirmée.

« L'intercommunalité de projet à fiscalité propre a été initiée par la loi Chevènement. Elle ne doit pas remettre en cause l'intercommunalité de service, dont les syndicats d'électricité ont été les pionniers. Sans que nous ayons besoin de remonter aux origines de l'électricité dans notre pays, l'histoire de la distribution d'électricité montre avec éclat le rôle irremplaçable joué par les syndicats d'électricité. Ils ont permis la modernisation du système électrique français, notamment en matière d'enfouissement des réseaux ».¹

La mutation d'une intercommunalité fonctionnelle vers une « supra-communalité » citoyenne est le grand enjeu de l'intercommunalité française relevé par Christian Lefèvre (CNRS LATTS) : c'est celui « du passage à la légitimité politique, c'est à dire son aptitude à « fabriquer de la citoyenneté », sans laquelle elle ne saurait prétendre à pouvoir jouer ce rôle éminemment politique qu'est celui du gouvernement »². Dans un pays caractérisé par l'attachement des Français à leur commune, la rapidité du phénomène de création de structures intercommunales à fiscalité propre est un succès très net pour l'intercommunalité. Bien entendu, ce mouvement n'aurait pas pu se faire sans le maintien des communes en tant que telles.

Le mouvement de mise en cohérence des compétences en matière de services publics locaux sera long ; il sera favorisé par la stratégie des « petits pas » de Jean Monnet qui a caractérisé grand nombre de politiques publiques depuis les débuts de la construction européenne. Nous allons vraisemblablement assister au transfert progressif des compétences les plus stratégiques en matière d'aménagement du territoire et de fonctionnement des grands réseaux structurants aux instances intercommunales. La réduction du nombre de communes, qui est une question

¹ Propos tenus par Josy Moinet, président de la FNCCR, lors de la séance d'ouverture du congrès de la FNCCR en septembre 2001 à Toulouse. Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, *Les services publics par réseaux et la concurrence*, Congrès national de Toulouse 26 au 29 septembre 2000, Paris, bulletin de la FNCCR, n° spécial : mars 2001 ; 262 pages, p. 9.

² LEFEVRE Christian, De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne, article publié dans *La décentralisation en France*, par l'Institut de la décentralisation aux éditions La Découverte, 1996, pp. 103-112.

récurrente et dangereuse électoralement pour les gouvernements, ne se posera plus dans les mêmes termes quand les communes n'auront alors comme compétences que celles d'un conseil d'arrondissement.

2) La stratégie des petits pas : du marché au politique

L'ouverture des marchés de la fourniture d'énergie pourrait agir comme un accélérateur de processus et mettre progressivement sur agenda la prise de compétence énergie par les communautés urbaines et d'agglomération.

En 2004, toutes les communes seront éligibles : elles pourront choisir librement leur fournisseur d'électricité. Certaines veulent se regrouper pour acheter en gros et bénéficier de meilleurs tarifs. Une série de questions se pose alors :

Qui va le faire ? Les communautés de communes, d'agglomération ou les syndicats à la maille départementale ? L'ouverture des marchés et la montée en puissance des intercommunalités vont-elles suggérer une redéfinition territoriale du pouvoir concédant ?

Quelques communautés urbaines se sont d'ores et déjà dotées du pouvoir de concession de distribution (Dunkerque, Brest). Cette prise de compétence n'est pas neutre pour les concessionnaires (EDF) - même si l'ouverture à la concurrence des concessions n'est pas à l'ordre du jour - elle rapproche incontestablement le pouvoir concédant d'un pouvoir politique « de surface », de premier plan, médiatisé et donc plus conflictuel.

En effet, même si l'élection des élus dans les structures intercommunales reste indirecte (au second degré), ces instances tendent à devenir des lieux de pouvoir et d'opposition politique alors que le mode de désignation des élus dans les syndicats atténue les clivages partisans. Il y a donc un risque de politisation partisane d'une question territoriale. Elle comporte aussi un risque pour la solidarité et la péréquation entre territoires. Le développement d'une compétition entre des agglomérations dynamiques, même en réseau, laisse de côté des territoires interstitiels et risque de rompre le pacte territorial entre villes et campagnes. On sait pourtant que les

exigences des citoyens devenus ruraux le temps d'un week-end ou d'une villégiature vont croissantes et que le développement de l'informatique mobile et du nomadisme de travail nécessite une haute qualité d'alimentation électrique jusque dans les chalets des Alpes, les mas du Lubéron et les fermes normandes.

C'est ainsi qu'à travers des questions institutionnelles complexes resurgissent d'autres problématiques, plus fréquentes en géopolitique interne, comme celles relatives à la représentation politique ou à l'architecture institutionnelle liée à la décentralisation et à la querelle entre les cantons et les circonscriptions, entre les territoires et les populations.

(a) *Raisons, réseaux et représentations des territoires*

Les exemples et les propos qu'on a rapportés illustrent les cultures qui s'affrontent dans le domaine des politiques énergétiques locales. En caricaturant volontairement les traits de ces acteurs, on distingue deux cultures différenciées.

D'un côté : une culture de la commune (plutôt rurale), du département et du Parlement (en particulier le Sénat) qui aspire à la solidarité des territoires et à la péréquation qui permet l'électrification rurale et le service public. Son rapport avec EDF est celui d'un partenariat historique sur lequel les élus souhaitent tout de même imposer une ascendance, ce que suggère la relation entre autorités concédantes et entreprise concessionnaire. Ces élus, qui ne remettent pas en cause les grandes orientations énergétiques prises par EDF au nom de la France, sont davantage tournés vers la présence territoriale des emplois d'EDF et vers le service public de distribution de l'électricité dont ils sont les garants plutôt que vers les politiques énergétiques sans doute trop empreintes d'idéologie.

De l'autre côté : la culture est celle du pays, de l'agglomération, de la région et de l'Europe. C'est la société civile et la concertation contre la technocratie incarnée par EDF et l'Etat. Ce sont souvent les écologistes, rejoints par les libéraux, contre les « nucléocrates » et le monopole. Les girondins contre les jacobins, la périphérie contre le centre...

Ce tableau politique - volontairement excessif - ne saurait résumer la complexité des représentations des acteurs, mais il permet d'éclairer les raisons et les réseaux de chacun. Ces rivalités « culturelles » sont au cœur des enjeux des acteurs industriels et institutionnels. Si EDF s'est jusqu'à présent appuyée sur une FNCCR plutôt favorable au premier groupe de représentations, les évolutions en cours - comme le développement de l'intercommunalité d'agglomération, la mise en concurrence des territoires et des collectivités locales et la montée en puissance des régions - sont en train de modifier durablement les équilibres institutionnels et, probablement, les alliances traditionnelles de l'entreprise. Le risque n'est pas nul de voir s'établir un hiatus territorial entre d'une part les régions responsables des politiques énergétiques locales et de la promotion de la maîtrise de l'énergie et d'autre part, les départements (en tant qu'échelle) et les syndicats départementaux d'énergie (en tant qu'EPCI) chargés du service public de la distribution d'électricité.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : DE NOUVELLES ATTENTES POUR LES COLLECTIVITES LOCALES ?

Le service public de la distribution d'électricité est peu connu des Français. Il s'agit d'un domaine discret – parce que technique et peu médiatisé - de la vie politique locale. L'attitude de nos concitoyens à l'occasion de la grande tempête des 26, 27 et 28 décembre 1999 a été assez significative de l'absence de visibilité du rôle des communes dans ce domaine. Les millions de sinistrés se sont d'abord tournés vers EDF, en tant que fournisseur d'électricité, puis vers l'Etat et ses services en raison du caractère exceptionnel et de la gravité des dégâts sur le réseau. Si les collectivités ont la plupart du temps parfaitement joué leur rôle d'assistance et de proximité, elles n'ont pas été sollicitées en tant que *concedantes* d'un service public alors interrompu. La plupart des élus locaux français ignorent tout du fonctionnement des syndicats départementaux d'électricité et du rôle d'autorités organisatrices du service public de leurs communes.

Pour autant, on observe depuis quelques années dans les syndicats départementaux d'énergie une augmentation des moyens alloués à la communication. A l'ère communicationnelle de l'Internet, la plupart des gros syndicats se sont dotés d'un site Internet, d'une interface qui leur assure une visibilité externe¹. Cette visibilité est une des nouvelles conditions de leur légitimité auprès des collectivités adhérentes et progressivement auprès du public. *Je suis parce que je communique.*

Pour conclure cette première partie, il faut nous interroger sur le rôle que souhaitent jouer les collectivités locales et en particulier leurs syndicats départementaux dans la nouvelle donne du marché. Il faut aussi analyser l'évolution naturelle des relations entre ces autorités concedantes et leur concessionnaire, EDF.

¹ Nous indiquons les adresses Internet connues des syndicats dans le tableau des principaux syndicats d'électricité.

1. Quels rôles pour les collectivités concédantes ?

A la veille de l'ouverture totale du marché de l'électricité en juillet 2007, les collectivités locales sont engagées dans un re-positionnement. Autorités concédantes d'un service public, interface entre les citoyens et le marché, prestataires de services divers pour leurs adhérents : les rôles et les fonctions des syndicats d'énergie sont multiformes.

L'ouverture des marchés oblige chacun des acteurs - les élus et leurs structures, les syndicats concédants, les entreprises locales de distribution -, à s'adapter aux nouvelles contraintes juridiques et économiques. Les effets de l'ouverture des marchés de la fourniture d'électricité sur le rôle des collectivités locales en matière de service public de distribution sont encore difficiles à évaluer. Les juristes Gérard Marcou et Henri Courivaud développaient en 2003 une vision assez pessimiste pour les collectivités locales.

« Le scénario le plus probable est que les collectivités locales, en France comme dans les pays voisins, ne gagneront pas de nouvelles marges de manœuvre avec la libéralisation de ces secteurs, bien au contraire. En tant que consommateurs finals, certaines grandes villes pourront sans doute obtenir des conditions plus avantageuses, mais pour la masse des communes et des villes petites ou moyennes le gain est bien incertain. En outre, les gains des gros clients éligibles risquent de se répercuter négativement sur les petits consommateurs finaux. En tant qu'acteurs publics, les collectivités locales seront non pas des corégulateurs mais bien plutôt des objets de la régulation assurée par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE) et le ministre¹ ».

Ce point de vue pourrait être nuancé par l'hypothèse formulée encore discrètement d'un *service public de la fourniture* qui constituerait une interface entre le consommateur final et les fournisseurs sur le marché. Mais les collectivités locales, compétentes juridiquement sur le segment de la distribution, voudront-elles s'emparer d'un nouveau rôle en matière de fourniture ?

¹ MARCOU Gérard, « Services publics locaux et droit communautaire », *Annuaire 2003 des collectivités locales Les services publics locaux*, Paris, CNRS Editions, p.102.

L'article d'Henri Courivaud « Le droit de la concurrence contre les libertés communales. L'exemple de Stadtwerke confrontées à la libéralisation de l'électricité », in *Revue internationale de droit économique*, 3/2000, p. 406-439. est signalé par Gérard Marcou.

2. Des collectivités locales plus mûres et dont les exigences vis-à-vis d'EDF sont croissantes

A mesure que les syndicats d'énergie sont montés en puissance, leurs exigences d'autorités concédantes vis-à-vis de leur concessionnaire sont naturellement croissantes.

Les syndicats départementaux d'énergie se plaignent depuis longtemps du manque d'informations contenues dans les comptes-rendus annuels de concession qui doivent être remis par EDF chaque année. Les autorités concédantes font valoir qu'un concessionnaire, fût-il imposé par la loi, doit remettre toutes les informations nécessaires au contrôle de la concession. La FNCCR, en lien avec Service Public 2000, a créé une structure qui rassemble les compétences nécessaires au contrôle des concessions, l'Association d'Expertise des Concessions (AEC). Les reproches faits concernent le manque d'information sur la longueur exacte des réseaux et les chiffres d'affaires à la maille de la concession. La réponse d'EDF est ambivalente : il y a d'une part de réelles difficultés organisationnelles et techniques, liées aux échelles discordantes des centres et des concessions, qui limitent l'élaboration de ces informations. Mais au-delà de ces difficultés comptables, il apparaît que la discrétion et la prudence dont fait preuve EDF dans ses compte-rendus annuels de concession (CRAC) pourraient s'expliquer par des motifs autant stratégiques que culturels. La culture du secret et de la discrétion est très forte dans l'entreprise publique ; viennent aussi s'y adjoindre des motifs stratégiques. Dans l'optique redoutée d'une mise en concurrence des concessions, il convient de ne pas donner trop d'informations sur la valeur de ces concessions afin de ne pas aiguïser les appétits d'éventuels concurrents.

L'absence de comptabilité par concession est une pratique validée par les autorités de tutelle ainsi que le fait remarquer cet extrait du rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes concernant la gestion du Syndicat d'Energie de l'Isère (SE 38).

« L'absence de comptabilité par concession a été justifiée par l'arrêté du ministre de l'industrie du 22 décembre 1986, pris après avis de conformité du Conseil national de la comptabilité en date du 19 décembre 1984 et portant approbation du plan comptable particulier

d'Electricité de France, qui a autorisé l'entreprise publique à déroger au principe de l'établissement d'un compte de résultat par concession ou catégorie de concession au motif que « les tarifs de fourniture d'électricité sont fixés au plan national et non au niveau de la concession». »¹

Autre pomme de discorde : les agents des collectivités locales sont habilités à recevoir les données commerciales sensibles que le concessionnaire lui-même n'a pas le droit de transmettre aux fournisseurs d'énergie et notamment aux services commerciaux d'EDF. Or, il semble qu'EDF distributeur ne fournisse pas régulièrement ces informations qui leur permettraient pourtant de planifier les investissements sur les réseaux.

Les reproches des autorités concédantes vis-à-vis du type de relations que les concessionnaires entretiennent à leur égard sont récurrents. Dans un contexte juridique extrêmement changeant et dans la perspective d'une comparaison entre différents modes de concession, cette critique mérite sans doute la plus grande attention de la part d'EDF.

¹ Extrait du rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes concernant la gestion du syndicat d'énergie de l'Isère p.30.

**SECONDE PARTIE : ELECTRICITE ET
DECENTRALISATION, VERS DES POLITIQUES
ENERGETIQUES LOCALES ?**

"Tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps, ils n'ont qu'une volonté, qui se rapporte à la commune conservation, et au bien-être général. Alors tous les ressorts de l'État sont vigoureux et simples, ses maximes sont claires et lumineuses, il n'a point d'intérêts embrouillés, contradictoires, le bien commun se montre partout avec évidence, et ne demande que du bon sens pour être aperçu. [...] Mais quand le nœud social commence à se relâcher et l'État à s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influencer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants, l'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous, il s'élève des contradictions, des débats, et le meilleur avis ne passe point sans disputes. »

Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, livre IV, Chapitre premier, *Que la volonté générale est indestructible*, Paris, première édition 1762, réédition GF-Flammarion, 1966, p.145-146.

En matière énergétique, la notion de décentralisation n'est pas évidente en première analyse : les facteurs déterminants pour l'équilibre énergétique global ne paraissent pas « territorialisés » à l'échelle locale française. A bien des égards, la maille nationale paraît déjà trop étroite pour ces enjeux planétaires. Conflits géopolitiques internationaux liés au pétrole, démographie et croissance asiatique exponentielle, modes de consommation énergétiques pour les aspects les plus sensibles du secteur ; avancées technologiques liées à l'utilisation de l'hydrogène et de la pile à combustible, limitation des risques liés au nucléaire civil, recours à la fusion, résolution des contraintes liées aux déchets nucléaires pour les perspectives les plus favorables : aucun de ces sujets n'est strictement local ou régional.

Pour autant, la consommation énergétique renvoie chaque consommateur à son propre comportement et doit d'abord être traitée localement. Le mot d'ordre volontairement simplificateur du mouvement altermondialiste « *penser global, agir local* » aura au moins eu le mérite de mettre en évidence une responsabilité locale en tout domaine. Cette logique de responsabilité locale rejoint celle de l'efficacité immédiate. A défaut de régler durablement le problème de l'approvisionnement énergétique mondial, il est possible d'alléger le problème localement par l'utilisation de ressources locales. Ce raisonnement est au cœur de l'argumentation des partisans des politiques énergétiques locales.

Par ailleurs, les effets du démembrement du secteur électrique sous le coup de la libéralisation en Europe favorisent, même timidement, le développement des politiques énergétiques locales.

Enfin, pour différentes raisons qui font appel à des représentations négatives de l'Etat et de la Nation, les militants de l'énergie décentralisée veulent conduire les collectivités locales vers une appropriation exhaustive de leurs compétences en matière d'énergie. A cette fin, ils ont élaboré une typologie des relations entre les collectivités locales et l'énergie qui recense l'ensemble de leurs responsabilités¹ :

- Les collectivités locales sont des autorités organisatrices (et concédantes) de la distribution publique d'électricité sur leur territoire.
- Les collectivités locales sont des consommatrices importantes d'énergie.
- La commune peut produire de l'énergie (énergie décentralisée).
- Les collectivités aménagent leur territoire, organisent les déplacements et l'urbanisme, la qualité de vie et l'embellissement du paysage (enfouissement des réseaux...).
- Les collectivités sont régulatrices du social (rôle des maires et des CCAS dans les procédures d'accès à l'énergie).
- La commune informe et incite (fonction militante ou sensibilisatrice).

Cette typologie, qui tend à l'exhaustivité, place les collectivités locales au centre d'un système souhaité par les partisans de l'énergie décentralisée. Il faut nuancer ce potentiel de pouvoir local par la réalité des trente-six mille communes françaises. Régulièrement au cours de notre analyse des politiques énergétiques locales, il nous faudra faire la part des choses entre une avant-garde de collectivités très investies dans ce domaine et la majorité de leurs homologues qui se caractérisent par un très fort désengagement des élus locaux sur ces questions. L'énergie est sans aucun doute une

¹ Cette typologie, qui s'est peu à peu imposée à l'ensemble des observateurs, sert d'architecture au guide édité par l'association AMORCE, *Les élus municipaux et l'énergie - L'essentiel de ce qu'il faut savoir*, Lyon, AMORCE, avril 2001, 56 p.

question stratégique mais son aspect technique rebute une majorité d'élus qui considèrent que ces services sont jusqu'à présent convenablement pris en charge par EDF. Nous avons émis les mêmes réserves sur le pouvoir local qui se niche dans le système de distribution publique d'électricité par l'intermédiaire des syndicats intercommunaux ; il convient de prendre des précautions similaires dans le domaine des politiques énergétiques locales.

Nous verrons cependant comment ces enjeux énergétiques sont passés du domaine réservé de quelques collectivités locales militantes à une forme de généralisation avec le développement du concept de *développement durable* (I). Dans ce domaine de l'action publique nationale et locale, les représentations des acteurs sont particulièrement vives. Chacun des acteurs de la nébuleuse énergétique et environnementale locale est porteur de fortes représentations politiques. Dans la perspective d'une analyse géopolitique, nous considérons que ces éléments du débat politique sont particulièrement importants (II).

Enfin, nous avons décidé d'intégrer les trois études de situations locales qui ont alimenté cette analyse géopolitique nationale en temps que partie prenante de notre travail de recherche (III).

CHAPITRE I. DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES MILITANTES... A LA GENERALISATION DES DEMARCHES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les politiques énergétiques locales doivent leurs premières impulsions à la prise de conscience consécutive aux crises pétrolières des années 1970. Celles-ci ont conduit les collectivités locales à se soucier de leur consommation d'énergie. La démarche est d'abord d'origine économique : compenser les hausses des prix de l'énergie par des mesures de maîtrise des dépenses énergétiques. Si les plus grandes collectivités se sont parfois dotées d'un service énergie chargé de veiller à la maîtrise des consommations, *l'utilisation rationnelle* et la *maîtrise de l'énergie* ne s'institutionnalisent que dans les collectivités militantes (A). Dans un second temps, avec la prise de conscience globale des enjeux environnementaux et la montée en puissance du pouvoir local, ces démarches tendent à se généraliser en politiques de développement durable (B).

A. LES PIONNIERES : LES COLLECTIVITES MILITANTES

L'univers des politiques énergétiques locales est relativement circonscrit. L'identification des villes pionnières est assez aisée. Que les communes soient citées en exemple dans les publications spécialisées ou qu'elles envoient des représentants dans les colloques, on retrouve toujours plus ou moins les mêmes agglomérations et les mêmes syndicats départementaux en pointe dans ce domaine.

Rennes, Montpellier, Limoges sont parmi les premières communes historiquement engagées dans ces problématiques. Douai, Besançon, Grenoble, Dunkerque sont celles qui sont actuellement les plus actives dans la « nébuleuse » énergétique.

Chacune d'entre elles a son histoire, son contexte politique local qui permettent d'expliquer son dynamisme en la matière. Si les causes sont toujours multiples, leur développement repose presque systématiquement sur la présence d'une personnalité,

élu ou fonctionnaire territorial, passionnée par la question et capable de créer une dynamique au niveau de l'ensemble des services de la collectivité.

1) De l'économie à la maîtrise de l'énergie

Octobre 1973 : la guerre du Kippour et le quadruplement consécutif du prix du pétrole qui passe de 3 à 12 \$ le baril entraînent un accroissement de la facture énergétique française de 17 à 123 milliards de francs. Le premier choc pétrolier est l'occasion d'une prise de conscience - militante dans un premier temps puis partagée - du « *risque énergétique* » et de la nécessité de freiner la croissance de la consommation d'énergie primaire dans les collectivités. Cette prise de conscience apparaît sur un terrain politique culturellement préparé par la crise culturelle et politique de 1968. Dès cette période, alors que la France était en pleine croissance économique, les premiers écologistes dénonçaient le modèle « énergétivore » de croissance, transposant à l'économie et à l'environnement une pensée malthusienne¹.

Les réactions des pouvoirs publics, de l'Etat et des élus locaux, s'échelonnent au cours des années 1970. Dès 1973, l'Etat cherche à réglementer la consommation d'énergie dans les logements neufs et incite les grands consommateurs à réduire leurs factures énergétiques. Le 5 mars 1974, Pierre Messmer annonce un vaste programme électronucléaire de construction de 13 tranches de 900 mégawatts.

Janvier-Mars 1979 : l'arrêt des livraisons iraniennes, conséquence de la révolution islamique, puis la guerre entre l'Irak et l'Iran donne naissance au deuxième choc pétrolier. Celui-ci intervient comme une « *piqûre de rappel* » selon l'expression de Pierre Radanne². La société française, éveillée par le choc de 1973, est alors prête à apporter une réponse politique en termes de maîtrise de l'énergie. Le programme nucléaire avait été lancé par le gouvernement qui avait encouragé l'utilisation du gaz naturel et de l'électricité au détriment du pétrole.

¹ Le développement de cette pensée politique fait l'objet d'un développement dans le chapitre consacré aux représentations, page 264.

² Pierre Radanne est un des anciens présidents de l'ADEME.

L'histoire des politiques énergétiques en France est celle de cycles de mobilisation puis de relâche de la part des pouvoirs publics. Cette politique du *stop and go* est fortement dénoncée par les acteurs de la maîtrise de l'énergie. Sur le schéma ci-dessous, nous avons cherché à faire apparaître les différentes décennies de ces politiques.

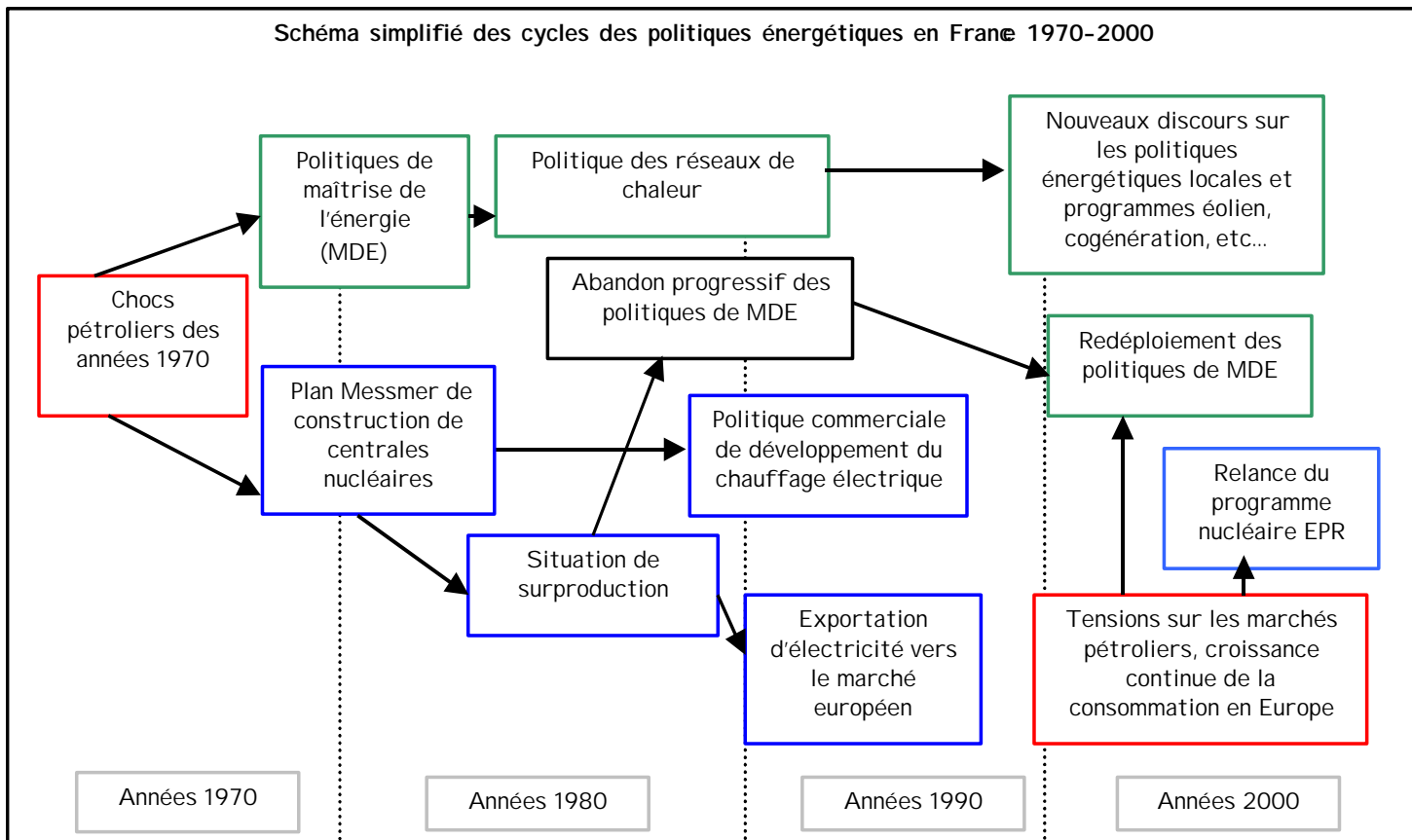


Figure 6 : Les politiques énergétiques de maîtrise de l'énergie des années 1970 à 2000.

(a) *Politiques énergétiques locales et collectivités locales énergétiques*

Si les historiens du droit de l'électricité rappellent que la loi de nationalisation du 8 avril 1946 a été amendée à plusieurs reprises dans le sens d'une restriction de la

nationalisation au profit des collectivités locales¹, force est de constater que ces marges de manœuvre sont restées très modestes jusque dans les années 2000. La politique énergétique est surtout une politique nationale de l'Etat et de ses établissements publics.

Pour autant, quelques collectivités, sensibilisées par la crise du pétrole ou animées par des convictions en la matière, se sont engagées dans la voie de politiques de maîtrise de l'énergie.

La ville de Rennes fournit un bon exemple de ce volontarisme politique. Jean-Marie Berthet, ingénieur en Chef à la ville de Rennes, a été l'un des artisans de cette politique. Avant même la victoire d'Edmond Hervé², la capitale bretonne s'était engagée dans des actions d'économie d'énergie. Sont souvent citées en exemple l'usine d'incinération des ordures ménagères qui récupère la chaleur pour le réseau de chauffage urbain et la récupération de gaz méthane à la station d'épuration des eaux usées qui permet la production d'électricité. En 1981, le maire de Rennes, devenu Ministre délégué à l'Energie, demande à ses services techniques de coordonner des groupes de travail chargés de proposer des solutions concrètes devant conduire à une utilisation rationnelle de l'énergie dans les différents secteurs de l'activité municipale. L'affichage politique est fort : il s'agit de prendre localement ses responsabilités. Bâtiments publics, services, urbanisme et habitat (permis de construire), transports, tous les secteurs de la vie municipale sont passés au crible. Dans cette veine, le maire nomme même un adjoint « délégué à la maîtrise de l'énergie » à partir de 1983 qui pilotera jusqu'en 1995 un groupe de travail, constitué d'élus et de fonctionnaires, chargé de veiller aux tableaux de bord des consommations et aux bilans énergétiques.

Montpellier s'engage quelques années plus tard, en 1985, dans une politique énergétique. Michel Irigoien, le directeur Energie Moyens Techniques de la ville de Montpellier, en est la figure de proue. Le récit que fait de cette expérience montpellieraine un ancien élu de la ville est tout à fait instructif sur le rôle primordial

¹ Ce fut notamment le cas en 1949, puis en 1960 et 1980. La loi du 2 août 1949 ajoute une exception au monopole de distribution d'électricité au profit des collectivités locales pour les usines municipales de déchets urbains susceptibles de produire de l'électricité.

² Maire de Rennes depuis 1977 et Premier ministre délégué à l'énergie dans le gouvernement Maurois II de 1981 à 1983.

d'un animateur pour impulser de telles politiques¹. Le service énergie de la ville date de 1985 ; il a été confié à un ingénieur subdivisionnaire qui fera de cette direction une véritable avant-garde dans le monde des collectivités locales. Dotée de l'autonomie financière un an après sa création - devenue direction à part entière en 1987 -, cette équipe monte en puissance auprès des élus et des services. Le témoignage de l'ancien adjoint au maire est assez critique sur la prise de pouvoir du service. Les élus, indique-t-il, sont tenus à l'écart des débats sur l'orientation stratégique de ce service qui bénéficie de la bienveillance du secrétaire général de la ville. Dans le contexte municipal montpelliérain, sous la magistrature de Georges Frêche, on imagine assez bien les rapports d'autorité du maire et de son secrétaire général sur les services et sur les adjoints.

Sans entrer dans le détail de cette situation locale, nous retenons une piste intéressante en matière de science politique et administrative et de géopolitique locale : celle de la « prise de pouvoir » des fonctionnaires territoriaux dans des domaines techniques. Celle-ci s'appuie souvent sur une « délégation » de compétences de la part des élus. Dans ce cas précis, les enjeux portent non seulement sur la promotion de politiques de maîtrise de l'énergie à l'échelle communale mais aussi sur des aspects financiers liés au cahier des charges de concession qui n'a toujours pas été reconduit avec EDF. Le militantisme d'un fonctionnaire territorial, soutenu par le conseil municipal, est susceptible d'entraîner toute une ville dans la voie des politiques énergétiques. La formulation du discours de la municipalité en matière d'énergie est celle des fonctionnaires et non celle des élus.

Pour autant, si quelques communes ou groupements intercommunaux se sont dotés de compétences en matière de maîtrise de l'énergie et ont créé des postes « d'homme énergie », le statut de ces fonctionnaires territoriaux souffre d'un manque de lisibilité dans les organigrammes classiques de la fonction publique territoriale (FPT). Gérard Magnin² observe que rien n'est prévu dans les grilles de la FPP pour les responsables

¹ MACIA Eric, *Le secteur électrique et le pouvoir local, la transposition dans le droit national de la directive électricité de la Commission européenne*, 2001, Université de Montpellier 1, Faculté de droit. Thèse non soutenue.

² Séminaire organisé par l'Institut de l'Economie Urbaine le 15 novembre 2001 sur les enjeux territoriaux de l'évolution des technologies et des marchés de l'énergie. *Op. cit.*, p. 22.

énergie au sein des collectivités. Offrir à ces fonctions une réelle reconnaissance catégorielle irait dans le sens de la professionnalisation du secteur.

Les premières finalités des politiques énergétiques sont d'ordre économique : réduire la facture. Mais l'usage et la pratique de la vigilance facilitent une prise de conscience plus globale. C'est ainsi qu'on passe des politiques d'économie d'énergie aux politiques de maîtrise de l'énergie. Les collectivités pionnières en matière de politique de maîtrise de l'énergie construisent un discours, élaborent des représentations qui seront reprises et généralisées par les collectivités « nouvelles venues » dans le domaine. En particulier, les réseaux de chaleur portent de nombreuses représentations.

(b) *Réseaux de chaleur et réseaux politiques*

L'urbanisation de la France dans les années 1970 a favorisé les modes de chauffage collectif dans les grands ensembles urbains.

La loi de 1978 sur les réseaux de chaleur a été élaborée par René Monory puis portée par Michel Giraud. Elle autorise les collectivités à investir dans des centrales mixtes de production de chaleur et d'électricité et à contraindre les populations à se raccorder à ces réseaux de chaleur, par le biais des plan d'occupation des sols et des permis de construire. Cette loi, qui a été voté le 15 juillet 1980¹, a suscité à l'époque une forte opposition des syndicats d'EDF qui dénonçaient une atteinte au principe de nationalisation. Cet épisode parlementaire a suscité une dynamique volontaire de la part de techniciens et de fonctionnaires territoriaux avec la création, au sein de l'AIVF et des ATTF², de groupes Energie qui relaient les bonnes pratiques locales des collectivités pionnières et qui se sont imposés comme un lobby important de défense et de promotion des politiques énergétiques locales.

¹ Loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

² L'AIVF était l'Association des Ingénieurs des Villes de France, et l'ATTF l'Association des Techniciens Territoriaux de France. Ces deux associations se sont par la suite réunies en une seule association, l'AITF.

C'est dans ce contexte qu'est née, en 1987, l'association Amorce sous la direction d'Alain Cabannes, ancien délégué régional de l'AFME. Quinze ans plus tard, l'association regroupe près de 150 collectivités territoriales concernées par les réseaux de chaleur ou le traitement des déchets¹.

Les partisans de l'énergie décentralisée et des réseaux de chaleur s'accordent pour considérer cette avancée législative comme le premier outil de planification énergétique locale, le maire étant habilité à exiger de l'ensemble des opérateurs qu'ils agissent en coordination avec les réseaux existants. Les exemples montrent que ces politiques communales de planification énergétique, qui ont vocation à se transformer en Plans d'Occupation des Sols « énergétique », sont soumis à de fortes contradictions. Dans un certain nombre d'endroits, la concurrence entre les trois énergies - réseaux de chaleur, gaz et électricité - a provoqué une véritable course de vitesse entre la construction de chauffages urbains ou de réseaux de chaleur et la desserte en gaz de zones résidentielles ou même pavillonnaires. Le plan de desserte en gaz étant réalisé par le centre EDF-GDF, les arbitrages entre électricité et gaz étaient rendus au sein du centre entre les deux entreprises publiques.

Cette période coïncide avec celle de la construction du parc nucléaire au seuil des années 1980. Or, le chauffage électrique et le nucléaire sont liés dans les représentations des écologistes. Ceux-ci considèrent en effet que le développement du chauffage électrique en France est dû à la volonté d'EDF d'écouler son surplus d'électricité lié à la mise en activité de son parc de centrales nucléaires à partir du milieu des années 1980.

¹ AMORCE est un acteur important dans l'univers des politiques énergétiques locales.

2) L'exemple de l'Alsace et de Fribourg en Allemagne

(a) La promotion alsacienne des énergies renouvelables

La région Alsace est fréquemment citée en exemple en France comme une des régions les plus dynamiques en matière de promotion des énergies renouvelables. Nous avons eu l'opportunité de vérifier cette référence sur place et de constater à quel point il existait, sur ce point comme sur d'autres, une culture *alsacienne* différenciée par rapport au reste du territoire. L'aspect géopolitique y apparaît dans toute sa singularité. La proximité de l'Allemagne et de la Suisse joue sans doute en faveur d'une sensibilité environnementale plus accentuée qu'ailleurs en France. La région bénéficie aussi du bon niveau de vie de ses habitants et de la mobilisation du milieu socioprofessionnel en matière de développement des énergies renouvelables.

La région Alsace, qui n'est pas reconnue pour ses taux d'ensoleillement exceptionnels, est la première région française en matière de panneaux photovoltaïques installés (en m²/habitants). Son conseil régional, qui s'est caractérisé lors des élections régionales de mars 2004 par sa résistance à la vague socialiste¹, s'est engagé durablement dans la promotion des énergies renouvelables², notamment en subventionnant les filières bois-énergie et solaire. Le bois-énergie bénéficie du plus important programme régional dans ce domaine avec plus de 5.5 millions d'€ dans le cadre du plan *Energivie* soutenu par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et l'ADEME. La région accorde des aides pour l'installation de chaufferies collectives modernes, automatisées qui fonctionnent souvent en appoint avec du gaz. Les collectivités locales qui acquièrent ce mode de chauffage en remplacement du

¹ Seule la région Alsace (ainsi que la collectivité territoriale de Corse en raison d'une désunion de la gauche) a conservé un exécutif de droite suite aux élections régionales de 2004.

² Une édition régionale du *Nouvel Observateur* (n° 2068 - du 24 au 30 juin 2004) titrée « *Les 15 exceptions alsaciennes, pourquoi l'Alsace est unique* » consacrait sa 8^{ème} exception à l'énergie et à la politique régionale en matière de promotion des énergies renouvelables. Cet article témoigne de la réalité de la sensibilité locale en matière d'environnement et des efforts de communication des professionnels du secteur.

chauffage électrique ou de chaudières au fioul pour les écoles, lycées ou piscines valorisent politiquement ces choix techniques dans leur communication institutionnelle locale.

Par exemple, le nouveau bâtiment qui abritera le conseil régional à partir du printemps 2005 sera labellisé HQE (Haute Qualité Environnementale). Il s'agit d'un symbole politique appuyé directement et personnellement par le Président (UMP) de la Région, Adrien Zeller.

Par ailleurs, le conseil régional d'Alsace a saisi son Conseil Economique et Social régional (CESA) afin que celui-ci s'interroge sur les orientations à donner sa politique en faveur des énergies renouvelables. Le CESA a rendu son avis le 22 septembre 2003 sous le titre *Les énergies renouvelables : un enjeu politique pour l'Alsace*. L'utilisation du terme « *politique* » témoigne de la volonté d'aller au-delà d'un soutien strictement économique à des filières en développement. La conclusion de ce rapport met en évidence la dimension locale particulière de cet enjeu.

« La pleine réalisation de la maîtrise de la demande et de la diversification de la production nécessite cependant l'expression d'une volonté politique forte de la Région et un budget adapté au service d'une ambition : ériger la maîtrise des consommations et la développement des énergies renouvelables en spécialité de l'économie alsacienne. Le bénéfice de sources d'énergies locales à fort potentiel, la dynamique de nos voisins, la forte mobilisation des nombreux acteurs institutionnels et associatifs, le potentiel de recherche des laboratoires alsaciens doivent inciter la Région à se mobiliser pour créer un environnement favorable à l'émergence et au développement de filières industrielles en Alsace. [...] »

Parvenu au terme de cette réflexion, le CESA estime que le thème de l'énergie constitue bien une opportunité pour l'Alsace, devant lui permettre de développer un savoir faire dont profiteraient sa population et ses entreprises. »¹

Les liens institutionnels entre le conseil régional, les services de l'Etat et les puissantes associations de promotion des énergies renouvelables sont forts. A la suite de l'élaboration de la contribution régionale du Schéma de Services Collectifs de

¹ CES Alsace, *Les énergies renouvelables : un enjeu politique pour l'Alsace*, avis du 22 septembre 2003 p. 13.

l'Energie (SSCE), le groupe de travail thématique qui avait participé à cette rédaction s'est pérennisé en un groupe de travail *Energies Alsace*. La particularité de ce groupe réside dans sa composition : l'ADEME Alsace, la DRIRE Alsace et la Région Alsace auxquelles sont associés les deux conseils généraux du Haut et du Bas Rhin, diverses structures socioprofessionnelles, les distributeurs et producteurs d'énergie nationaux et locaux ainsi que les principales associations de protection de l'environnement et de promotion des énergies renouvelables.

Le secrétariat de ce groupe de travail, qui constitue un vivier très dynamique, est assuré par le siège régional de l'ADEME. Les liens entre les professionnels de la maîtrise de l'énergie - versant institutionnel (ADEME) et versant associatif - sont étroits. L'ADEME partage quasiment ses locaux avec l'association *Alter Alsace Energie* - ils occupent le même palier. Il s'agit d'une très grosse association militante créée dans les années 1970 en partie par des opposants à la centrale de Fessenheim. *Alter Alsace Energie* est un des nombreux points info-énergie auprès desquels les particuliers peuvent venir chercher de l'information sur la maîtrise de l'énergie.

Sur les questions environnementales, les clivages politiques traditionnels entre gauche et droite paraissent très atténués en Alsace. L'écologie politique relative aux questions énergétiques, l'opposition au nucléaire par exemple sont nettement moins marquées à gauche que dans le reste du pays. Le Président de la Région, Adrien Zeller s'engage personnellement en faveur du développement des énergies renouvelables. En 1998, un élu régional issu des Verts avait rejoint la majorité UMP pour accompagner cette politique. On notera par ailleurs que le mouvement écologiste alsacien a été marqué par la scission vers l'apolitisme écologiste d'Antoine Wechter, fondateur des Verts en 1984 et Président du Mouvement jusqu'en 1994.

Fessenheim, la nouvelle bastille nucléaire ?

La centrale nucléaire de Fessenheim est chargée d'une longue histoire militante. Nombreux sont les militants actuels des énergies renouvelables dont le « baptême » politique a été célébré lors des manifestations d'opposition à la centrale dans les années 1970. Sa construction en Alsace, le long du Rhin, avait mobilisé une génération entière de militants écologistes et une partie de la « société civile »

alsacienne. Ces jeunes militants d'alors constituent aujourd'hui les principaux promoteurs des politiques énergétiques locales et renouvelables. Ce réseau s'est maintenu et professionnalisé avec le temps ; il constitue une force électorale et sociétale non négligeable.

L'extrait ci-dessous de l'article du journal *Libération* fournit une assez bonne entrée en matière sur le paysage des acteurs de l'énergie en Alsace.

« Kaysersberg, Fessenheim envoyé spécial

Atome. L'Alsace a accueilli ce week-end le tour de France des antinucléaires.

Fessenheim est «vieille, très vieille, trop vieille

«Le nucléaire tue l'avenir». Accrochée au sommet du château médiéval de Kaysersberg (Haut-Rhin), l'énorme banderole vert et noir domine le village et sa vallée. De manière «spectaculaire et symbolique», les Verts Henri Stoll et Jacques Muller, maires de Kaysersberg et de Wattwiller, ont réclamé hier la fermeture de la «casserole» qu'est à leurs yeux la centrale nucléaire de Fessenheim. Stéphane Lhomme, porte-parole du réseau Sortir du nucléaire, affichait un sourire ravi. Au deuxième jour du «Tour de France pour sortir du nucléaire» (qui passe aujourd'hui à Nancy et demain à Bure et à Chaumont), il espérait bien que cette étape alsacienne ferait boule de neige.

Vétérans. La veille, ils étaient 2 500 manifestants à l'applaudir et à tambouriner sur les grilles de la centrale de Fessenheim, à l'issue de la première «marche citoyenne» du tour de France. Il y avait des Français, bien sûr, mais surtout des Suisses et des Allemands, qui formaient le gros des troupes. Des vétérans comme Louis et Marlyse, la cinquantaine, venus à vélo aux portes de la centrale contre laquelle ils manifestaient déjà, il y a trente ans.[...] »¹

Le magistral château de Kaysersberg, haut-lieu touristique alsacien transformé en forteresse de l'opposition au nucléaire quelques heures : la symbolique est forte et elle produit son effet. La centrale de Fessenheim, après la fermeture de Creys-Malville en 1997, est devenue un symbole, la nouvelle bastille nucléaire à abattre. Fessenheim est la centrale nucléaire en activité la plus ancienne en France. Chaque semaine ou presque lui sont consacrés des articles dans la presse locale, concentrant les assauts des anti-nucléaire locaux, nationaux et même internationaux tant l'Allemagne et la Suisse sont proches et sensibilisées à ces questions. La centrale de Fessenheim est en effet située à 34 km de Bâle en Suisse et à une vingtaine de kilomètres de Freiburg en Allemagne.

¹ Extrait d'un article de Thomas Calinon, *Libération* du 26/04/04.

Si la centrale fait aussi souvent la une des *Dernières Nouvelles d'Alsace*, c'est que le sujet est encore très sensible, hyper-médiatisée et parfois victime des propres erreurs de communication d'EDF. Au cours de l'été 2003, en pleine canicule, les images diffusées par les journaux télévisés montrant une expérience de refroidissement de la centrale par l'arrosage de l'enceinte en béton ont eu un impact très négatif. Compte tenu de la température très élevée des rivières et des fleuves, le ministère de l'environnement et du développement durable avait accordé une dérogation aux centres de production nucléaire pour leurs rejets d'eau chaude. Cette dérogation avait indigné les écologistes qui y ont vu les limites techniques du nucléaire dans le cadre du réchauffement global de la planète. L'initiative expérimentale de la centrale pour essayer de faire baisser la température des bâtiments n'était en rien impérative. Nulle menace de température excessive ne mettait en péril la production d'électricité ni la sécurité du site. Mais l'exploitation médiatique d'une image de contraste entre la plus haute technologie, celle du nucléaire, et une technique aussi basique que celle du refroidissement à l'eau a fait des ravages et a suscité les moqueries que l'on sait. Le pouvoir médiatique est souvent injuste et ne pardonne aucune erreur de communication.

(b) *Freiburg, haut-lieu du tourisme environnemental*

En matière d'énergie décentralisée et maîtrisée, la ville de Freiburg fait figure de cité modèle. Citée comme un exemple d'urbanisme écologique, cette ville étudiante de 210.000 habitants concentre toutes les expériences de développement durable tant dans le domaine des déplacements urbains - où la part de la voiture a été réduite de 60 % à 37 % entre 1976 et 2002 - que dans le domaine des énergies renouvelables. Le quartier Vauban et son *Solarsiedlung* sont devenus célèbres. Il s'agit d'un lotissement solaire dans lequel les maisons groupées produisent plus d'énergie qu'elles n'en consomment grâce à un cahier des charges très contraignant pour l'isolation, à l'utilisation d'une chaudière à bois alimentée par les résidus de bois des forêts avoisinantes et à des panneaux photovoltaïques.

Le contexte géopolitique local n'est pas étranger à ce dynamisme municipal. Gerda Stuchlik, adjointe au maire chargée de l'environnement, de l'éducation et des sports explique ainsi :

« Notre politique de planification énergétique s'est édifiée progressivement dans les années 1980 en réaction au projet de construction, en 1976, d'une centrale nucléaire à Whyll, petit village entouré de vignobles situé à 20 kilomètres de Freiburg. Il fallait non seulement résister, mais aussi proposer une alternative. »¹.

Après vingt ans de mandats marqués par le volontarisme politique dans le domaine de l'environnement du maire social-démocrate, la ville a élu depuis 2002 un « Grüner », Dieter Salomon, avec 64% des voix au second tour. La municipalité tient à son distributeur d'électricité, la *Stadtwerke* Badenova, dont elle reste l'actionnaire majoritaire, et qui rachète l'électricité produite par les panneaux photovoltaïques des habitants 0.45 €le kilowatt/heure (soit trois fois plus cher que l'électricité en France).

La ville de Freiburg est régulièrement la vedette des conférences internationales relatives aux politiques énergétiques locales. A l'occasion de la rencontre organisée par l'association Energies Cités à Martigny (Suisse) en avril 2004, Dieter Wörner, responsable du bureau de l'environnement de la municipalité, a présenté la politique énergétique locale de Freiburg.

Les objectifs de politique énergétique de la ville passent d'abord par la préservation des ressources, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la contribution à la protection du climat. Mais l'objectif militant est la suppression à terme de l'alimentation en énergie nucléaire.

« Les objectifs quantitatifs sont les suivants :

- diminution des émissions de CO2 de 25% (entre 1992 et 2010)
- 10% de la production d'énergies à partie d'énergies renouvelables

Les champs techniques couverts par ces objectifs sont :

- la maîtrise de la demande en énergie
- la production d'énergie par cogénération
- les énergies renouvelables.

¹ Citée dans l'article d'Anne Bauer, *Les Echos* du 30 juin 2003.

Plusieurs outils ont été développés pour contribuer aux objectifs :

- contrat d'achat pour zone constructible (entre la municipalité, les aménageurs et les constructeurs)
- contrat de développement urbain (entre la municipalité et les constructeurs d'un ensemble de bâtiments)
- plan de développement du bâtiment (programme de subventions de la municipalité)

Plusieurs exemples de réalisations ont été présentés.

- Logements sociaux basse énergie : ces logements ont une consommation d'énergie pour le chauffage de 65/kWh/an/m². Ils engendrent 30% de moins d'émissions de gaz à effets de serre que les bâtiments standards (et consomment donc 30% de moins d'énergie fossile). Ils permettent de dynamiser le développement de nouvelles technologies. Les obligations contractuelles sont vérifiées après la réalisation des bâtiments.
- Contrats de développement urbain : ces contrats sont une compilation des concepts énergétiques pour une zone constructible. Ils peuvent par exemple contenir une obligation d'utilisation du chauffage urbain ou de cogénération.
- Plan de développement des bâtiments : la municipalité n'a pas le droit de définir des contraintes énergétiques mais a la possibilité de donner des subventions. Ici, des subventions sont données pour les bâtiments passifs qui utilisent l'énergie solaire.
- Programme de subventions pour l'isolation des bâtiments anciens
- Le nouveau quartier de Rieselfeld

D. Wörner a précisé que par l'utilisation de la cogénération, la part du nucléaire dans l'approvisionnement énergétique de la ville n'est plus que de 30%. »¹

En dépit du choix que nous avons fait de ces deux exemples de villes française et allemande situés à proximité l'une de l'autre, il ne faudrait pas réduire la sensibilité environnementale à un espace culturel géographique, même si nous avons indiqué à quel point celui-ci était un facteur important dans le cas de l'Alsace. D'autres villes du Sud de la France et de l'Europe se sont engagées dans des politiques énergétiques locales comme Montpellier ou Barcelone. Le développement des pratiques publiques d'une minorité de collectivités militantes en tant qu'exemples de bonne conduites sert à l'ensemble des collectivités locales dans le mouvement de fond qui les conduit à adopter des politiques de développement durable.

¹ Source : Compte-rendu de la 9^{ème} conférence annuelle d'Energies Cités, *Politique énergétique locale : Quelles synergies avec le secteur privé ?* 22 et 23 avril 2004 par S. Hartmann et S. Vaux, EDF R&D.

B. VERS LA GENERALISATION DES DEMARCHES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Deux voies conduisent à la maîtrise de l'énergie par les collectivités locales : la voie économique et la voie politique. Le concept de développement durable fait la synthèse entre ces deux préoccupations. La dimension liée à la consommation, ne serait-ce qu'en raison des économies potentielles, est souvent la première porte d'entrée des grosses communes. Gagner de l'argent, dépenser moins pour ses consommations énergétiques, est une préoccupation qui rassemble tous les édiles.

Une enquête réalisée en 2000 intitulée *Energie et patrimoine communal*¹ fait apparaître que les dépenses d'énergie d'une commune représentent entre 3 et 5 % de son budget de fonctionnement. Lorsque la commune s'engage dans une surveillance de sa consommation et dans un programme de maîtrise de l'énergie, elle parvient à contenir et à réduire sensiblement ses dépenses. Les principaux postes d'économie sont l'éclairage public et la négociation-adaptation des tarifs et abonnements d'électricité et de gaz avec les opérateurs. Mais ces actions sont encore assez rares et ne sont principalement conduites que par les grandes communes. Seules 6% des communes ont mis en place des lampes à économie d'énergie sur une grande partie de leur patrimoine ; moins d'un tiers d'entre elles dispose d'un tableau de bord des consommations ou a audité son patrimoine. Les études menées sur des échantillons de communes ayant répondu aux questionnaires de l'AITF et de l'ADEME montrent que le potentiel d'économie d'énergie reste très significatif dans l'esprit des responsables communaux.

La voie politique de maîtrise de l'énergie se développe à mesure que les enjeux environnementaux font surface dans le débat public et qu'ils peuvent devenir des enjeux électoraux ou d'affichage politique.

¹ La part moyenne des dépenses énergétiques par rapport aux dépenses de fonctionnement est de 3.7%. Cette part est plus importante dans les petites communes que dans les grandes villes. Source : ADEME – AITF – ATTF – EDF – GDF, 2002, *Energie et patrimoine communal / enquête 2000*.

1) L'appui des politiques communautaires

L'Union Européenne a été un réel accélérateur de politique publique en matière de protection de l'environnement. Par le biais de ses directives ou de ses politiques incitatives, la Commission européenne a mis sur agenda un certain nombre de nouvelles pratiques inspirées de pays voisins et en particulier des pays nordiques. Ses différents programmes de soutien aux agences locales de l'énergie, chargées de sensibiliser les citoyens au plus près de leurs besoins sur les bonnes pratiques en matière de sobriété énergétique - consommer mieux, consommer moins – ont eu des résultats significatifs. Ils ont permis la professionnalisation d'un certain nombre d'acteurs et la pérennisation de politiques militantes¹.

Les contraintes fixées aux gouvernements pour atteindre des seuils de production d'électricité à partir d'énergie renouvelables représentent également des enjeux financiers très importants.

(a) *Les certificats verts, consommer renouvelable et local*

Parmi les politiques incitatives directement inspirées par la Commission européenne, celle des certificats verts est en train de connaître un développement considérable. Son postulat est d'essence libérale. Sur le marché de l'électricité, les consommateurs sont des forces civiques ; ils vont d'eux mêmes privilégier une consommation diversifiée dans leur bouquet énergétique. Afin de pouvoir acheter de l'énergie verte – produite à partir d'énergie renouvelables - il faut pouvoir l'identifier, mettre en œuvre une traçabilité comme celle qu'on impose aux viandes. Qu'importe que celle-ci soit parfaitement virtuelle en raison de l'impossibilité physique de connaître l'origine d'un électron sur un réseau électrique. La mise en place d'un système de « labellisation » auprès des producteurs et des distributeurs est un nouveau défi conceptuel auquel les ingénieurs se sont livrés avec talent. L'institut « Öko », très

¹ On se reportera à ce sujet au développement que nous faisons dans le chapitre sur les acteurs des politiques énergétiques.

proche des mouvements écologistes allemands, qui propose de réaliser cette traçabilité a estimé que l'opération renchérirait le coût de l'électricité de 0.1%.

La plupart des producteurs d'électricité européens se sont engagés dans cette politique. EDF propose ainsi son offre d'électricité certifiée d'origine renouvelable, l'option Equilibre dont le principe est le suivant : pour chaque kWh acheté dans le cadre de l'offre kWh Equilibre, EDF injecte sur le réseau un kWh d'électricité issue de l'un des ses sites de production d'énergies renouvelables français. Les sites et la production sont audités, certifiés et contrôlés par *Observer* (Observatoire des Energies Renouvelables) qui est le représentant pour la France de l'organisme européen indépendant RECS (Renewable Energy Certificate System). Cet organisme établit des certificats verts garantissant au client l'origine, le décompte et la mise sur le réseau de la quantité d'électricité achetée à EDF dans le cadre du kWh Equilibre. L'option d'achat d'électricité « renouvelable » peut aller de 21 à 100%.

La compagnie nationale du Rhône, dont l'actionnaire principal est le groupe franco-belge Electrabel, communique beaucoup sur la nature durable de son énergie. Son parc de centrales hydroélectriques le long du Rhône est naturellement certifié 100% renouvelable.

Cette démarche nouvelle comporte un risque sous-jacent de culpabilisation du nucléaire, celui-ci n'étant évidemment pas considéré comme une énergie renouvelable. Placé sur un pied d'égalité avec le charbon rhénan, ses conséquences en termes de rejets de gaz à effet de serre ne sont pourtant pas comparables. Par ailleurs, la production d'électricité en France demeurera structurellement réalisée à partir du parc nucléaire. Les capacités de construction de nouveaux sites de production à partir d'énergies renouvelables (éolien, hydraulique ou bio-masse) ne sauraient remplacer les capacités du parc actuel.

Les Suisses sont allés encore plus loin dans l'identification de l'électricité consommée, puisque la ville de Genève a mis en place un système d'appellation d'origine contrôlée. Non seulement, la qualité du courant est connue mais son origine géographique l'est aussi.

2) Les agendas 21 locaux : vers une démarche globale et durable ?

L'Agenda 21 local est un concept directement issu du Sommet de la Terre de Rio de 1992 et de son programme d'action pour le 21ème siècle, l'Agenda 21. Celui-ci s'était fixé comme objectif de lutter contre la dégradation de la planète, la pauvreté et les inégalités¹. Ce concept devenu mondial se décline en un outil au service d'un projet de développement territorial conçu à l'échelle d'un territoire. Ce mouvement a été encouragé à partir de 1994 par les villes signataires de la Charte d'Aalborg. Cette charte des villes européennes pour la durabilité a défini le rôle des villes en matière de développement durable et a lancé une campagne de sensibilisation auprès des collectivités locales. La vision politique qui sous-tend cette déclaration est fortement décentralisatrice. La ville est conçue comme l'espace pertinent du développement social et économique durable².

La littérature relative aux agendas 21 locaux abonde sur l'Internet. Ce concept connaît un succès phénoménal auprès des dirigeants territoriaux, élus et services techniques. Selon la définition générale retenue par le secrétariat d'Etat au développement durable :

*« il s'agit à la fois d'un projet stratégique de territoire et d'un programme d'actions d'initiative locale pour mettre en place sur un territoire, une politique de développement durable [...] L'agenda 21 local repose sur un diagnostic prospectif qui doit intégrer les objectifs d'un développement socialement équitable et garantir la préservation des ressources naturelles au bénéfice des générations à venir. Le projet comme le programme, dans son élaboration comme dans sa mise en œuvre, doivent faire appel à la participation des acteurs et notamment de la population, et instaurer, dans ce cadre, des partenariats avec les acteurs du territoire comme des autres territoires».*³

D'autres définitions mettent davantage l'accent sur la participation, le diagnostic partagé, l'impulsion de l'élu et la mise en œuvre du projet en concertation avec les

¹ Article 28 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

² « Nous sommes convaincus qu'aucune vie humaine durable ne peut exister sur cette terre sans collectivités locales durables » (sic !) Article 1 de la Charte d'Aalborg.

³ Site Internet du secrétariat d'Etat au développement durable.

forces vives de la collectivité (collectivités locales, habitants, associations, entreprises, structures déconcentrées de l'Etat, réseaux de l'éducation et de la recherche...)¹. Toutes se rejoignent sur une expression commune, celle du développement durable.

(a) *Le développement durable : entre slogan et concept*

Durable est devenue l'épithète obligatoire du développement. L'étude de la fréquence d'utilisation du terme donnerait à coup sûr des résultats étonnants. D'où vient cette expression et quels en sont les ressorts ?

Le concept de durabilité s'est ainsi totalement intégré aux différentes lois récentes. En matière de projet urbain, la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU en 2000)² énonce dans son article L121-1 les conditions d'un développement urbain *durable* et fait du plan d'aménagement et de développement durable le cœur du projet urbain.

¹Il y aurait sans doute un beau sujet de sémiologie et de communication politique à traiter en étudiant le langage politique et l'adossement quasi obligatoire de termes à d'autres selon les modes lexicales. Le développement ne peut être que *durable*, les diagnostics *partagés* et les entreprises... *citoyennes*.

² Modifiée en 2003 par la loi urbanisme et habitat.

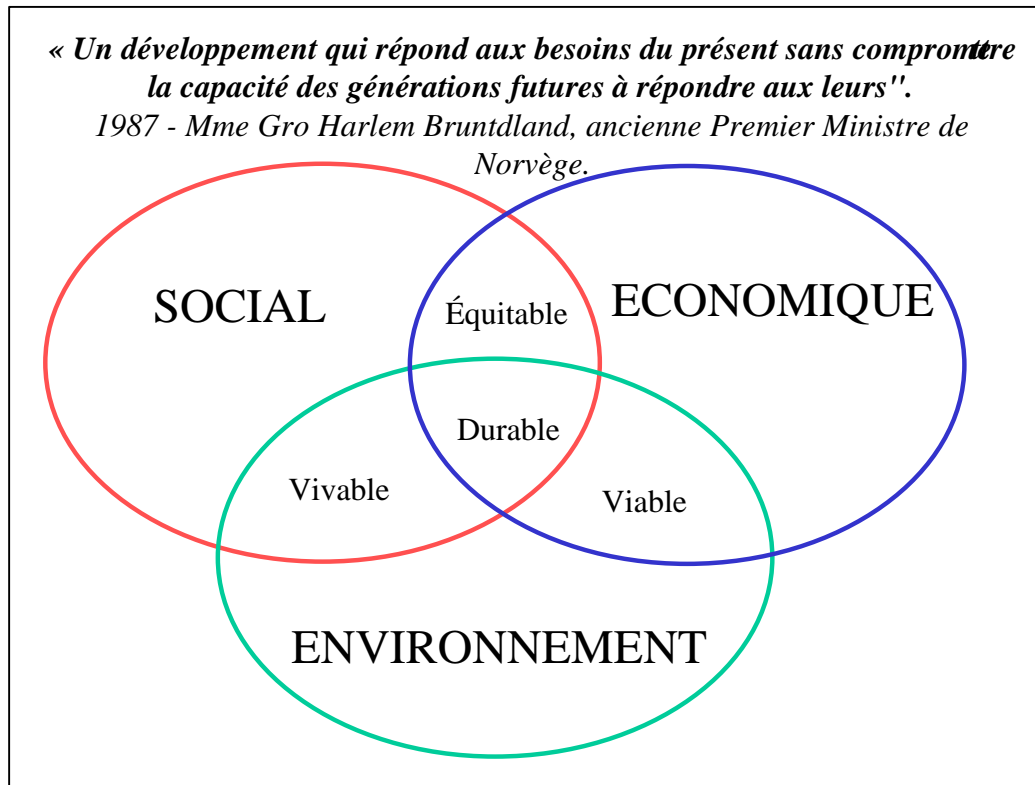


Figure 7 : Schéma simplifié du développement durable.

En termes de réflexion et d'information, *le comité français pour l'environnement et le développement durable*, dit *comité 21*, fondé en 1995 à l'initiative du gouvernement, est l'association institutionnelle la plus fédératrice de ce mouvement. Elle anime un réseau très vaste d'acteurs qui témoigne de la vitalité et de la diversité des démarches entreprises. Nous reproduisons ci-dessous la présentation que le comité 21 fait de lui-même sur son site Internet :

« Le Comité 21 - association loi 1901 - a été créé en 1994, sous l'impulsion de Michel Barnier, alors Ministre de l'Environnement, pour contribuer à la concrétisation des engagements français au Sommet de la Terre de Rio. Il est né de la fusion de trois associations, fondées et présidées par trois femmes :

- le Comité français pour l'Environnement, de Simone Veil.
- l'Entente Européenne pour l'Environnement, d'Huguette Bouchardeau.
- la Fondation Européenne pour l'Environnement, de Bettina Laville.

Devenues présidentes d'honneur, elles ont confié la Présidence du Comité 21 à Serge Antoine, un des fondateurs du ministère de l'Environnement en 1971.

Le Comité 21 a depuis largement développé son réseau. Il réunit aujourd'hui plus de 300 adhérents, répartis en quatre Collèges : entreprises, petites et grandes, collectivités à toutes les échelles territoriales, associations, personnalités et membres de droit investies dans la protection de l'environnement, le commerce équitable, l'éducation au développement durable ou la solidarité internationale, établissements publics et médias. Cette pluralité des acteurs garantit la complémentarité des approches, des savoir-faire et des modes d'intervention, indispensable à une mise en œuvre opérationnelle du développement durable. Car le Comité 21 a fait de l'action concrète sa philosophie et son mode d'intervention. Si les premières années ont été consacrées à la sensibilisation, son rôle consiste aujourd'hui à accompagner, identifier, valoriser les bonnes pratiques pour contribuer à leur déploiement dans les structures de management. Aujourd'hui, le développement durable est passé du concept à l'action. Il doit être nourri de réalisations concrètes, concertées, évaluées et échangées.

Ce rôle s'exerce par les actions suivantes :

- L'accompagnement des adhérents dans la mise en œuvre opérationnelle des stratégies de développement durable : formation, information, sensibilisation, appui à la conception de manifestations ou à l'édition de documents.
- Trois programmes permanents sur le management du développement durable, qui permettent l'identification des « bonnes pratiques », l'échange d'expériences, la conception de recommandations, l'élaboration de projets-pilote : « Entreprises 21 » ; « Cités 21 » ; « Coopération en Méditerranée »
- L'édition de guides, réunissant retours d'expériences et recommandations stratégiques et méthodologiques.
- Des rencontres débats sur le développement durable, organisées une à deux fois par mois, entre les adhérents et des décideurs : ministres, dirigeants d'entreprises et d'associations, élus, experts. »¹

(b) Le développement du « développement durable » sera-t-il durable ?

Derrière cette formule un peu narquoise se pose la question de la pérennité d'une nouvelle pratique politique. Celle-ci donne lieu à de très nombreuses études, publications et formations. Quels en sont les résultats et les réalisations ; y-a-t-il un réel infléchissement des politiques publiques en matière de durabilité du développement ?

Les experts et les consultants auprès des élus ne s'y sont pas trompés. Les cabinets et les bureaux d'études fleurissent partout en France et en Europe pour

¹ Extrait du site Internet du comité 21 www.comite21.org.

proposer, sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage, diagnostics, cahiers des charges, aide à la décision, accompagnement et jusqu'à l'évaluation des projets qu'ils ont parfois eux-mêmes rédigés.

EDF n'est pas passée à côté de ce mouvement de fond. Avec quelques autres entreprises, elle participe au soutien d'un cabinet de conseil, Auxilia¹, qui intervient dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les collectivités locales qui s'engagent dans la rédaction d'agendas 21 locaux ou dans d'autres politiques de développement durable. En 2004, pour la première fois depuis la création du comité 21, une étude sur 200 grandes villes françaises a été réalisée pour évaluer leurs performances en matière d'environnement et de cohésion sociale². D'autres associations recensent et font la promotion des initiatives locales, à l'image des trophées Eco-Actions de l'association des éco-maires³.

Sur les questions plus précisément relatives à l'énergie électrique, les contenus de ces agendas 21 locaux concernent en particulier les intentions d'installation de moyens de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments publics. Les mesures d'incitation fiscale auprès des entreprises et des particuliers à l'utilisation d'énergies renouvelables concernent le plus souvent le solaire thermique, c'est à dire la production d'eau chaude à partir de panneaux solaires.

L'engagement des collectivités locales dans des démarches d'agendas 21 territoriaux s'est très fortement développé à partir des années 2001-2002. Ce fut un des thèmes porteurs des élections municipales de 2001 et ce sera une des actions à mettre au bilan des équipes municipales des moyennes et grandes villes pour la mandature 2001-2007. Les initiatives étant locales, il n'existe pas à ce jour de recensement exhaustif des projets adoptés mais on compte à l'heure actuelle quelque 200 initiatives pour des politiques intégrées de développement durable, dont une centaine sont des agendas 21. Les observateurs se félicitent d'un phénomène plus récent : la mise en place d'agendas 21 départementaux et régionaux. Les départements et les régions jouent un rôle important dans la dynamique du développement durable :

¹ <http://www.auxilia.asso.fr> .

² *Le Monde*, 10 nov. 2004. Cahier Développement durable p. II. Cette étude a été confiée par la banque DEXIA, spécialisée en financement des projets des collectivités locales, à l'agence BMJ CoreRatings.

³ L'association des éco-maires est présidée par le maire (PS) de Château-Thierry, Dominique Jourdain.

nombre d'entre eux apportent un appui méthodologique et financier aux communes et aux agglomérations pour la mise en œuvre d'agendas 21 locaux. Certains pays européens comme la Suède ou la Grande-Bretagne ont fait des agendas locaux une politique de l'Etat, la France a, quant à elle, choisi de laisser l'initiative aux collectivités locales. La loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire (LOADT) de 1999 fait référence aux agendas 21 locaux dans ses articles 25 et 26 relatifs aux chartes de pays et aux projets d'agglomération. Les volets territoriaux des contrats de plan Etat-Région qui prennent la forme de contrats d'agglomération, de contrats de pays, de contrats de parcs naturels régionaux ou de contrats de ville, encouragent également ces projets de territoire.

Malgré la faiblesse d'un recul d'à peine quelques années, il apparaît tout de même que la mise en œuvre des agendas 21 est un phénomène qui s'inscrit bien au-delà d'une mode. Sans doute, la plupart des collectivités n'avaient pas attendu les agendas 21 pour penser une politique de développement durable. D'ailleurs, le développement n'avait pas attendu le concept de *sustainable development* pour être lui-même « durable ». Mais on aurait tort de traiter le développement durable avec sarcasme, les modes sémantiques reflètent toujours une évolution de la pensée collective. Les agendas 21 locaux permettent une nouvelle formulation de l'action publique locale. Faut-il voir dans cette nouvelle formulation du projet politique une réponse à l'affaiblissement, voire à l'effondrement des grilles de lectures idéologiques, notamment à gauche, qui avaient structuré la pensée des élus ? Plus positivement, on peut y voir une authentique prise de conscience de la pluralité des enjeux du développement.

3) L'énergie peut-elle devenir un enjeu électoral ?

Le cas des élections régionales de mars 2004.

Les très fortes hausses des cours du pétrole tout au long de l'année 2004 ont contribué à replacer la question énergétique sur la rampe de lancement d'un agenda politique. Pour autant, les politiques énergétiques ne constituent pas une question

politique et électorale suffisamment mature pour s'intégrer dans l'agenda politique local.

Avant les élections régionales de mars 2004, nous faisons l'hypothèse que ces questions feraient leur apparition officielle dans la campagne. Eternelle déformation liée à la proximité entre le chercheur et son sujet, nous pensons que ces questions pouvaient constituer un enjeu. Parmi nos hypothèses, nous questionnions deux types d'enjeux :

1. Le développement ou non d'un discours arrêté, précis, par les listes candidates, là où les déclarations politiques restaient générales. La décision de choisir une fourniture en électricité de type verte, d'origine renouvelable et de le faire savoir. L'opposition ou non des nouvelles majorités régionales à la construction d'un réacteur EPR.
2. Le second type d'enjeu porte davantage sur les conséquences d'une victoire des coalitions socialistes-vertes. Elles concernent notamment le renforcement des agences régionales de l'énergie, des politiques énergétiques locales et des contraintes environnementales, la pérennisation et le développement de ces structures induisant un accroissement de la professionnalisation des militants dans ce domaine et une plus forte influence de ceux-ci.

Au regard de la campagne électorale et de la surprise générale devant le raz de marée de l'opposition socialiste qui a emporté vingt des vingt-deux régions métropolitaines, il nous faut nuancer à la baisse la première de ces hypothèses. Dans les régions où l'opposition socialiste avait conclu un accord électoral et programmatique avec les Verts, les questions environnementales ont été davantage développées. La région Rhône-Alpes envisageait ainsi de devenir une « éco-région » [sic]. Quelques mois après la victoire de la gauche, Jean-Jack Queyranne s'est prononcé contre l'implantation d'un réacteur de nouvelle génération, EPR, à Tricastin. Il a suivi ce faisant sa majorité régionale mais est allé contre l'avis des parlementaires socialistes de la Drôme qui appuyaient la candidature de leur département auprès

d'EDF. Philippe Duron, Président de la région Basse-Normandie, a quant à lui pris garde de ne pas faire de telles déclarations.¹

Cet épisode post-électoral et régional mérite d'être analysé au regard des enjeux nationaux. Jusqu'où l'alliance entre les Verts et le PS peut-elle être « parasitée » par la question du nucléaire ? Le parti socialiste est traditionnellement favorable au nucléaire, mais il apparaît de plus en plus divisé. L'absence de réflexion, au sein du PS, sur les politiques énergétiques, en dehors de quelques parlementaires spécialistes de ces questions, favorise le « prêt à penser » politique que les partenaires écologistes du PS lui fournissent. Nous avons été surpris de découvrir sur les sites Internet de différents courants internes du parti socialiste, des propositions élaborées au sein des milieux écologistes traditionnels et reproduites dans les mêmes termes.

Une seconde question se pose en matière d'analyse des risques pour le secteur industriel : si l'alliance PS-Verts se confirmait pour les échéances électorales de 2007, les Verts pourraient-ils conditionner un accord électoral pour les législatives de 2007 au démantèlement ou à l'arrêt de la construction des prochains EPR ?

¹ EDF a finalement choisi de construire un EPR à Flamanville, en Basse-Normandie, après une procédure de choix entre les sites de Tricastin et Penly.

CHAPITRE II. ACTEURS ET REPRESENTATIONS DANS LA NEBULEUSE ENERGETIQUE LOCALE

« Le langage politique est destiné à rendre vraisemblables les mensonges, respectables les meurtres, et à donner l'apparence de la solidité à ce qui n'est que vent ».

Georges ORWELL

Le panorama que nous avons esquissé du service public local de la distribution d'électricité et des politiques énergétiques locales se compose d'une multitude d'acteurs : élus, fonctionnaires territoriaux, salariés et dirigeants des entreprises, militants ou professionnels. Chacun d'entre eux véhicule ses propres représentations, celles-ci étant le résultat d'histoires personnelles, de convictions et de situations sociales.

Ce chapitre propose une approche des acteurs des politiques énergétiques locales (A), des principales représentations à l'œuvre dans l'univers de l'énergie en France (B) et une réflexion spécifique sur la dualité du service public, local et national, de l'électricité (C).

A. LES ACTEURS DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES

Nous ne saurions prétendre dresser ici une analyse psychosociologique précise des principaux groupes d'acteurs des politiques énergétiques locales. Cette étude reste à faire. Dans une perspective géopolitique, l'attention est portée aux réseaux d'acteurs, à leurs alliances, aux sensibilités et aux représentations politiques. Les réseaux sociaux se forment souvent dans les premières années de la vie professionnelle d'un individu, les sensibilités évoluent mais restent le plus souvent marquées par des convictions initiales et des engagements politiques.

1) Directeurs de syndicats d'énergie, de régies et dirigeants de la FNCCR

Dans la première partie, consacrée aux enjeux géopolitiques de la distribution d'électricité, nous avons d'ores et déjà évoqué les principales caractéristiques des acteurs traditionnels des collectivités locales concédantes issus des syndicats d'électrification et fédérés au niveau national au sein de la FNCCR. Ce milieu et cette culture sont en mouvement.

La FNCCR a souvent pâti de l'image d'une trop forte consanguinité avec EDF. Quelques-uns de ses agents ont longtemps été des agents EDF, détachés au service de la Fédération. Ceci n'avait rien d'exceptionnel dans la période de monopole de l'entreprise publique. Dans ce domaine, comme dans celui de la recherche, seule EDF disposait des compétences humaines susceptibles d'exercer les fonctions techniques et spécialisées de l'électrification rurale et de la gestion des réseaux électriques.

Avec la montée en puissance des syndicats à partir des années 1990, les rapports entre EDF et la FNCCR ont changé. Cette proximité est devenue plus complexe à gérer à mesure que les intérêts respectifs de l'entreprise et des syndicats départementaux ont commencé à diverger. Le statut de la fonction publique territoriale mis en place par les lois *Le Pors* en 1983 a offert aux agents des collectivités territoriales - dont relèvent l'ensemble des directeurs et des agents des syndicats

d'énergie - un cadre professionnel cohérent avec leurs fonctions dans les collectivités. C'est d'ailleurs en raison de cette émancipation statutaire et professionnelle des directeurs de syndicats que la disposition historique qui offre aux agents de la FNCCR le statut des industries électriques et gazières a accentué le contraste entre la fédération nationale et les personnels de ses adhérents.

L'appropriation de nouvelles compétences par les syndicats, que nous avons abordée en qualifiant cette problématique de « collectivité-entreprise », est en partie liée à la montée en puissance des fonctionnaires territoriaux. Les directeurs des syndicats cherchent en effet naturellement à accroître les marges d'exercice de leurs responsabilités.

Nous ne disposons pas d'études précises sur les parcours professionnels antérieurs ou sur les formations initiales des directeurs de syndicats. Une grande partie d'entre eux ont une formation d'ingénieur en travaux publics. Les syndicats départementaux ayant parfois été créés suite au « remembrement » de services des conseils généraux, des DDE ou des DDAF, certains directeurs de syndicats sont issus des écoles des eaux et forêts du ministère de l'agriculture.

2) L'ADEME et les « adémiens » : une agence militante ?

L'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise et de l'Energie (ADEME) est un acteur central et incontournable de la nébuleuse énergétique. Bien que son histoire, depuis 1974, soit marquée par les différentes politiques des gouvernements qui se sont succédés, cette agence, au statut d'EPIC, se caractérise par une forte homogénéité culturelle. L'ADEME dispose d'une si forte personnalité qu'on parle même des « adémiens » pour qualifier les agents de cette structure étatique aux airs de grande famille militante. Son histoire et sa sociologie restent à écrire. On a souvent dit que la création de l'AFME en 1982 avait été une concession du gouvernement socialiste à la frange « CFDTiste » et opposée au nucléaire du parti socialiste, suite à sa décision de poursuivre les programmes de construction de centrales engagés sous le Président Giscard d'Estaing.

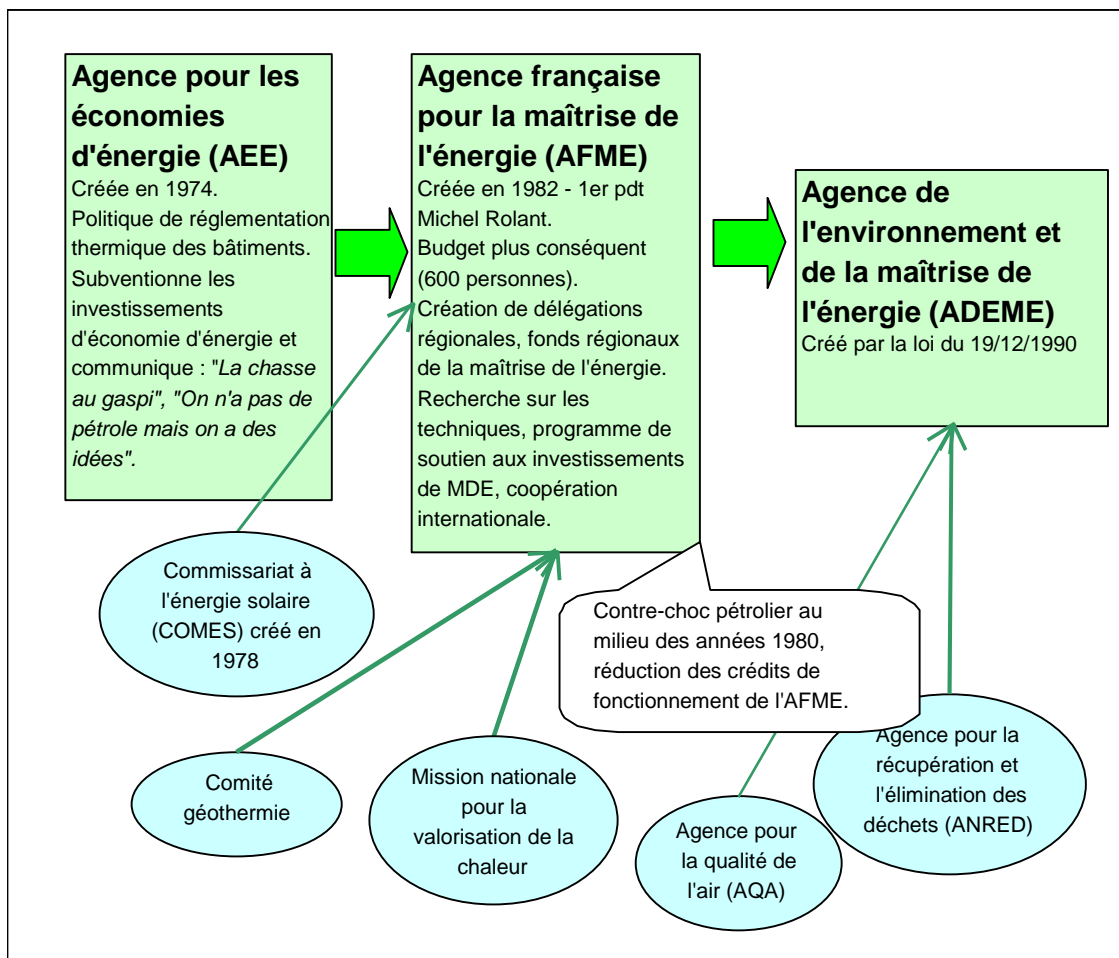


Figure 8 : Genèse administrative de l'ADEME de 1974 à 1990.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, créée en 1990¹, est l'aboutissement de plusieurs fusions entre établissements publics de l'Etat telles que présentées dans le schéma ci-dessus. L'agence pour les économies d'énergie (AEE) créée en 1974, le Commissariat à l'énergie solaire (COMES) créé en 1978, les missions géothermie et réseaux de chaleur créées dans les années 1970 ont fusionné en 1982 pour devenir l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME).

Le contre-choc pétrolier du milieu des années 1980 s'est accompagné d'une relâche de l'effort public en matière de maîtrise de l'énergie. C'est à cette époque qu'un certain nombre de cadres dirigeants de l'AFME, directeurs, délégués régionaux

¹ Par la loi du 19 décembre 1990.

ont quitté l'établissement public pour essaimer dans d'autres structures comme EDF ou certaines associations¹.

L'AFME, l'Agence pour la Qualité de l'Air (AQA) créée en 1980 et l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets (ANRED) créée en 1975 se sont regroupées pour devenir en 1990 l'ADEME dont les statuts disposent :

« I.- L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial.

II.- Cet établissement public exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;

2° La limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;

3° Le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;

4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;

5° Le développement des technologies propres et économes.

6° La lutte contre les nuisances sonores.

III.- L'agence coordonne ses actions avec celles menées par les agences de l'eau dans des domaines d'intérêt commun.

IV.- Pour accomplir ses missions, l'agence dispose d'une délégation dans chaque région.² »

Les relations EDF-ADEME

Dans leur analyse de la crise du modèle fondateur d'EDF, Michel Wieviorka et Sylvaine Trinh ont mis en évidence le rôle de contre-pouvoir de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME). A partir des élections de 1981 et de la

¹ Gérard Magnin, dont on évoquera plus bas le rôle en tant que directeur de l'association Energies Cités, était délégué régional de l'AFME, comme l'était également Alain Cabannes.

² Article L131-3 de la Partie Législative du Code de l'environnement (*Ordonnance n° 2004-637 du 1 juillet 2004 art. 27 Journal Officiel du 2 juillet 2004*).

nomination de Michel Rolland, dirigeant confédéral de la CFDT, à la tête de l'AFME, les dirigeants d'EDF se méfient de cette agence qu'elle considère comme un repaire d'écologistes anti-nucléaire venant contredire l'Entreprise.

A l'occasion de cet essai de sociologie des organisations, Michel Wiewiorka et Sylvaine Trinh ont fait une expérience fructueuse en organisant une rencontre entre un groupe de cadres dirigeants d'EDF et un dirigeant de l'AFME. Les représentations des uns et des autres transparaissent alors dans leurs discours respectifs. Un dirigeant d'EDF déclarait ainsi que le changement de pouvoir en 1981 avait amené dans l'administration :

« un certain nombre de jeunes gens, sympathiques et brillants, à mon point de vue, mais qui se sont dit : « Enfin, on va faire tomber un certain nombre de Bastille. » Et nous sommes classés parmi les Bastille... »¹.

Les reproches d'EDF à l'AFME visent en particulier les agences locales qui, lorsqu'elles interviennent à la demande des conseils municipaux, ne consultent pas EDF et font des suggestions « unilatérales », hostiles à l'électricité. Le système de subvention aux clients d'EDF/GDF qui acceptent de changer d'énergie et de « passer au charbon » est jugé déloyal par certains cadres de l'entreprise. « Bref, l'AFME agirait de manière injuste et irrationnelle, s'appuyant sur des critères politiques là où devrait primer la seule logique économique ».

La réponse de l'AFME est directe : « c'est la politique énergétique du pays qui est incohérente » et sa critique essentielle porte sur l'excès de pouvoir d'EDF qui définit les critères et procède à leur vérification des critères en abusant de sa compétence technique pour soustraire la décision au débat public. Cette critique classique du pouvoir technocratique d'EDF, reprise sous l'assertion « EDF un Etat dans l'Etat », est à l'origine de la constitution d'agences dites indépendantes, notamment dans le domaine du nucléaire. Le CRII-RAD et l'INESTENE ont été créés sur cette base à la suite de l'accident de Tchernobyl.

¹ Wiewiorka et Trinh, *op.cit.*

Parmi les anciens dirigeants de l'ADEME, Jean Syrota, Bernard Laponche et Pierre Radanne sont des personnalités influentes¹ dont les parcours sont particulièrement intéressants.

Pierre Radanne est né en 1950. Il anime de 1976 à 1979 l'association "Amis de la Terre" avant de diriger la Maison de la Nature et de l'Environnement de Lille (1979-1982). Il devient ensuite directeur régional de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (A.F.M.E) dans le Nord-Pas-de-Calais jusqu'en 1987. C'est suite à l'accident de Tchernobyl qu'il fonde l'INESTENE (Institut de prospective spécialisé dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement) dont il devient Président entre 1987 et 1997. L'INESTENE a été créé avec l'objectif de produire une expertise indépendante de l'Etat et des « industriels » afin de permettre à la société civile et à ses ONG de participer valablement aux débats. Il s'agit d'une organisation privée qui répond à des appels d'offre pour des études dans le domaine des transports, de la planification énergétique, du traitement des déchets, de l'économie, de la production décentralisée. Parmi ses réalisations recensées sur son site Internet, on notera en particulier quelques clients politiques et syndicaux :

« Quelques textes pour alimenter le débat :

- Les coûts évités de la cogénération et des énergies renouvelables pour le réseau électrique
- Les débats sur les changements climatiques²
- Quelle sortie du nucléaire ? article publié dans la revue Mouvements n°8 (mars -avril 2000)

Des études réalisées pour des clients :

- Alternatives au passage de lignes THT
- Mise en place de programmes de MDE
- « Réalisation et communication autour d'un scénario de sortie du nucléaire pour les Verts »
- Etude pour la CFDT sur le thème « quel avenir pour le service public ? »³

Parallèlement, Pierre Radanne a été expert auprès du Plan et de la DATAR pour les questions d'environnement, expert auprès de la Banque Mondiale et enseignant en

¹ Le parcours de Jean Syrota est évoqué dans le chapitre consacré à la CRE.

² Dans cet article, Antoine Bonduelle dénonce la tentation d'utiliser les mécanismes de Kyoto pour subventionner l'énergie nucléaire dans les pays du Sud.

³ Extraits du site Internet de l'INESTENE (rendu indisponible).

énergie, économie et environnement. Il était directeur de cabinet adjoint de Madame Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, lorsqu'il a été nommé, par décret du Président de la République en Conseil des ministres du 14 janvier 1998, Président de l'ADEME. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a mis un terme à ses fonctions fin 2002. Pierre Radanne a été remplacé par Mme Michèle Papallardo dont le profil est très différent. Au militant succède une ancienne élève de l'ENA, magistrat à la cour des comptes, ancienne directrice de France 2 et directrice du cabinet de Michel Barnier lorsque celui-ci était Ministre de l'environnement.

La fin du mandat de Pierre Radanne a été quelque peu assombrie par la révélation faite par le *Figaro* du 28 mai 2001 d'un rapport de l'inspection générale des finances de 2000 qui critiquait la gestion de l'agence et l'incitait à se doter de règles rigoureuses en matière de passation de marchés publics¹. La polémique, initiée par le *Figaro* sur les éventuels liens entre son bureau d'étude l'INESTENE - dont il était demeuré actionnaire à 23% - et l'établissement public qui lui commandait régulièrement des études, a rapidement enflé. Un député de l'opposition a alors demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur la gestion de l'ADEME. Cette demande a été rejetée, les ministres de tutelle de l'ADEME ont chacun réaffirmé leur soutien à l'établissement public et à son Président².

¹ Le rapport d'audit de l'inspection des finances est disponible sur le site du ministère de l'industrie. http://www.industrie.gouv.fr/energie/developp/econo/pdf/igf_ademe.pdf

² Déclaration de Madame Voynet : « *Le Président du Conseil d'Administration de l'ADEME, Pierre Radanne, a été jusqu'en 1987 salarié de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME, l'une des agences fusionnées en 1991 pour devenir l'ADEME) en tant que Délégué Régional Nord Pas de Calais. En 1987, il a fondé l'INESTENE, société coopérative de production, dont l'objet social est la réalisation d'études dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. Le chiffre d'affaires de cette société varie entre 3 et 4 MF par an. A noter qu'en accord avec les actionnaires, aucune rémunération du capital n'est intervenu à l'INESTENE depuis sa création, et que, par ailleurs, aucune valorisation n'est possible par revente éventuelle de la société, une SCOP n'étant pas cessible. Pierre Radanne a démissionné de son poste de PDG d'INESTENE en juin 1997, date à laquelle il a été appelé au cabinet du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Au même moment, il a également confié en portage l'ensemble de ses actions de l'INESTENE à Nicolas Houdant, qui l'a remplacé en tant que PDG ; l'Inspection Générale des Finances lui a toutefois conseillé de s'en séparer définitivement, fût-ce sans contrepartie financière (solution finalement mise en œuvre). L'Inspection Générale des Finances a formulé des recommandations pour éviter tout risque pénal éventuel pour les personnes qui siègent dans le Conseil d'Administration : celles-ci ne doivent pas avoir d'intérêt économique personnel dans les structures bénéficiaires des aides de l'Agence. Cette précaution légitime ne saurait être interprétée comme une suspicion sur l'intégrité des membres du Conseil comme le laissent entendre, de façon malveillante, les articles du Figaro Economie. Le rapport de l'IGF est d'ailleurs parfaitement explicite sur ce point* ».

Bernard Laponche est polytechnicien et docteur en sciences et en économie de l'énergie. Il a été successivement ingénieur au commissariat à l'énergie atomique, directeur général de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME) puis co-fondateur du bureau d'études ICE (International Conseil Energie) consacré aux études et activités de conseil en politiques de l'énergie et de maîtrise de l'énergie. En 1998 et 1999, il a également été conseiller technique de Dominique Voynet, alors ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il est aujourd'hui consultant international indépendant dans les domaines de l'énergie et de l'efficacité énergétique. Il est co-auteur de l'ouvrage, *Maîtrise de l'énergie pour un monde vivable*, édité et diffusé par son propre cabinet *International Conseil énergie* (ICE).

Pierre Radanne et Bernard Laponche appartiennent à la même génération militante et professionnelle que Gérard Magnin, Michel Labrousse¹, Benjamin Dessus ou Alain Cabannes. Ces professionnels de la maîtrise de l'énergie interviennent très régulièrement dans les colloques et réunions publiques consacrés à ce sujet. Leurs parcours illustrent le mouvement de professionnalisation des activités militantes.

3) Lobbystes, militants et professionnels de l'énergie renouvelable et/ou décentralisée

Michel Wieviorka avait pertinemment révélé la dimension politique générationnelle de l'AFME. Alors que le mouvement de contestation du nucléaire s'épuisait à la fin des années 1970, la création de l'AFME a permis à ses militants « d'accéder à la conduite des affaires publiques »². Il s'agit là d'une opportunité exceptionnelle dans l'histoire d'un groupe militant. Il n'est pas fréquent de trouver dans une activité professionnelle civile les moyens de poursuivre un engagement personnel. L'AFME puis l'ADEME offrent un espace professionnel et un terreau favorable à cette culture. La multiplication des agences locales de l'énergie et des associations de conseil et de promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables a permis la professionnalisation de quelques militants et la diffusion de

¹ Michel Labrousse est directeur du bureau d'études « Explicit ».

² WIEVIORKA et TRINH *op.cit.* p 72.

leurs représentations. Le développement des programmes de maîtrise de la consommation énergétique et de sensibilisation des publics aux enjeux de la MDE - qu'il soit inspiré par l'Etat ou par les institutions européennes – a créé des centaines d'emplois dans ce secteur.

L'extrait qui suit d'un texte de Pierre Radanne illustre d'une part la naissance des politiques de maîtrise de l'énergie impulsées par l'Etat et d'autre part la constitution d'un réseau professionnel qui donne naissance à ce que nous appelons « la nébuleuse énergétique locale ».

« Pour réussir, il ne faut pas seulement qu'existent les conditions permettant de réaliser ces économies, mais également que se développe toute une activité tertiaire pour réaliser les études techniques, contribuer au financement des travaux. Ce tissu professionnel s'est progressivement constitué à partir de 1973. Au début des années quatre-vingt, il est structuré. On a donc eu une conjonction entre initiative publique, existence de financements, dynamisme du marché et motivation de l'opinion publique. D'où une démocratisation de l'accès à la maîtrise de l'énergie.

Des investissements tout à fait considérables ont été engagés en France entre 1979 et 1986. Les résultats ont eu une ampleur plus grande que prévue initialement. La consommation énergétique française s'est mise à décroître. Les seuls investissements de maîtrise de l'énergie financés directement par l'AEE et l'AFME¹ entre 1975 et 1990 ont permis une économie nette par la collectivité nationale de 108 milliards de francs (après amortissement) [...]

Cet élargissement de la maîtrise de l'énergie des gros acteurs essentiellement industriels dès le premier choc vers des acteurs de niveaux intermédiaires : les P.M.I., les collectivités locales, le secteur hospitalier, le logement social... n'a été possible que par un accompagnement financier lourd de l'Etat. Mais toute la fragilité de ce système français provient justement du faible niveau de transfert de compétence vers les acteurs locaux. »²

¹ Note de fin de texte de Pierre Radanne : « L'organisme chargé des économies d'énergie s'est tour à tour appelé Agence pour les économies d'énergie (AEE, 1974), Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME, 1982) et Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME, 1990) ».

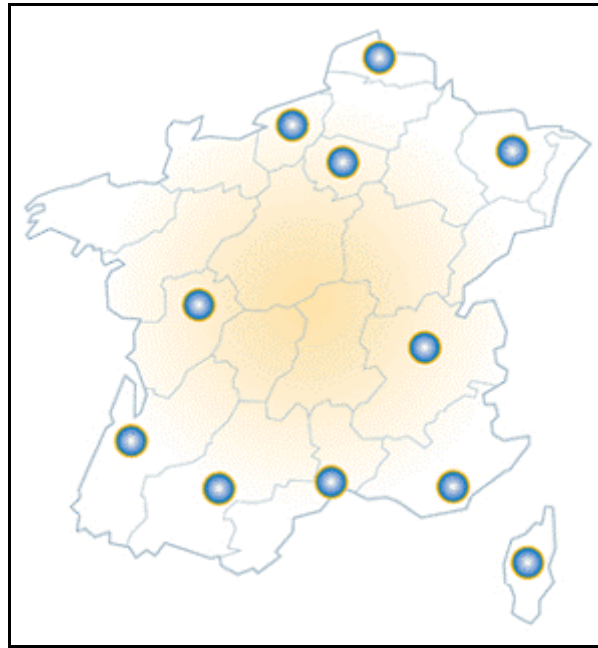
² RADANNE Pierre, *La problématique énergétique et l'opinion publique*, article publié sur le site Internet du SEBES (Stratégie Énergétique, Biosphère et Société) de l'Université de Genève (<http://www.unige.ch/sebes/index.html>) dans l'ouvrage collectif, *Le soleil pour un développement durable*, 1995. A cette date, Pierre Radanne était Président directeur général de l'Institut d'Evaluation des Stratégies sur l'Energie et l'Environnement en Europe (INESTENE), Paris.

Pierre Radanne, qui est un partisan de la décentralisation, attribue naturellement la fragilité des politiques de maîtrise de l'énergie à l'insuffisance du transfert des compétences vers les acteurs locaux. Ceux-ci ne sont pourtant pas tout à fait absents de ce mouvement.

(a) *Le réseau des agences locales et régionales de l'énergie*

Appuyées par les programmes de la Commission européenne SAVE et SAVE II, les agences locales et/ou régionales de l'énergie ont progressivement maillé le territoire national.

Les *points info énergie* constituent la principale mesure du *Plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique* lancé à l'automne 1997 par le ministère de l'Environnement destinée à faire évoluer la demande des ménages. Il s'agit d'un réseau d'information de proximité sur l'efficacité énergétique à destination des particuliers, des PME et des collectivités locales. Le fonctionnement de ces points d'information est assuré le plus souvent par des associations, en lien avec les collectivités locales. Ce programme bénéficie d'un soutien de l'ADEME avec un financement de 15244 € par an pour une personne employée. Les collectivités financent, elles aussi, une partie des activités de ces structures. Le *réseau info énergie* est constitué de 155 sites et emploie près de 300 personnes.



Carte 15 : Agences régionales de l'énergie. Source : site du RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement).

Une charte, signée entre l'ADEME et la structure d'accueil de l'Espace Info-Energie, garantit la gratuité et, en principe, la neutralité ainsi que l'indépendance des services proposés. Dans les faits, cette neutralité n'est pas toujours la règle. Certains points info-énergie sont des associations dont les prises de position politique ne sont pas neutres. Les associations *Hespul* à Villeurbanne ou *Alter-Alsace Energie* qui sont très actives au sein de ce réseau des points info-énergie sont membres du *Réseau Sortir du nucléaire*.

(b) *Energie-Cités*

L'association de « *municipalités européennes pour une politique énergétique locale durable* », *Energie-Cités*, incarne mieux qu'aucune autre les objectifs et les moyens des promoteurs de l'énergie décentralisée. Véritable laboratoire intellectuel, l'association dirigée par Gérard Magnin bénéficie d'une excellente réputation et d'un réseau de soutien de très haut niveau au sein des instances européennes. Gérard Magnin était délégué régional de l'ADEME en Franche-Comté de 1985 à 1995 lorsqu'il créa *Energies Cités*. Son siège est à Besançon mais l'association dispose d'un

bureau de représentation à Bruxelles. En octobre 2004, le nombre de villes adhérentes directes était de 114 et l'association avait accès à plus de 482 municipalités réparties dans plus de vingt pays d'Europe par le biais des réseaux des villes adhérentes.

▪ ALE des Ardennes	▪ Grenoble	▪ Rochefort sur Mer
▪ Aube-syndicat de communes	▪ Grenoble-Alpes Métropole	▪ SIGEIF-syndicat intercommunal
▪ Besançon	▪ Jura Dolois	▪ SIPPEREC-Syndicat Intercommunal
▪ Brest/Ener'gence	▪ Lille	▪ Strasbourg
▪ Castres Mazamet agglom.	▪ Marseille	▪ Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Saint Quentin
▪ Chalon-sur-Saône	▪ Maurepas	
▪ Clermont-Ferrand	▪ Metz	
▪ Communauté d'Agglomération du Pays de Montbéliard	▪ Montmélian	
	▪ Montpellier	<i>Ainsi que le groupement de villes AMORCE qui lui-même rassemble 165 villes françaises</i>
▪ Dijon	▪ Montreuil	
▪ Douai	▪ Mulhouse	
▪ Dunkerque -C.U.	▪ Nantes	
▪ Evian-Les-Bains	▪ Rennes	

Tableau 12 : liste des villes françaises adhérentes d'Energie-Cités

Energie-Cités étant une association de villes, son conseil d'administration est composé des collectivités locales suivantes :

- **Présidence** : Odense (DK)
- **Vice-Présidence** : Heidelberg (DE), Leicester (UK), Brasov (RO), Clermont-Ferrand (FR)
- **Trésorier** : Strasbourg (FR)
- **Secrétaire** : Martigny (CH)
- **Membres** : Bielsko-Biala (PL), Barcelona (ES), Delft (NL), Roma (IT)

L'équipe se compose d'un peu plus d'une dizaine de personnes. L'essentiel de l'activité porte sur la promotion des bonnes pratiques en matière de maîtrise de l'énergie et d'énergies renouvelables. Energie-Cités organise et diffuse les résultats de nombreux colloques, séminaires et voyages d'études. Son action de lobbying est résolument tournée vers les institutions européennes et son échelle d'action est

l'Europe au sens large. En octobre 2004, par exemple, Energie-Cités a organisé à Grenoble une réunion européenne à destination des nouveaux pays entrants et candidats afin de réduire les écarts de performance énergétique entre ces pays et les pays membres.

Le modèle politique défendu par l'association est très fortement lié à celui de son délégué général. Si la collégialité entre municipalités impose un discours nuancé et moins strictement militant que celui d'un bureau d'études ou d'une association politique, les représentations véhiculées dans les documents de l'association n'en demeurent pas moins celles de la décentralisation des politiques énergétiques et de l'abandon progressif des modes de production centralisés comme le nucléaire.

(c) AMORCE

L'association AMORCE, *Association des collectivités territoriales et des professionnels pour une bonne gestion locale des DECHETS et de l'ENERGIE*, s'est bâtie sur le même principe qu'Energie-Cité en 1987 à partir de communes de l'agglomération lyonnaise. Son directeur, Alain Cabanes, était alors directeur régional de l'AFME¹. AMORCE est une association de concertation entre les communes qui possèdent des réseaux de chaleur et qui s'investissent dans les politiques de gestion de l'énergie. Elle pratique le lobbying auprès des pouvoirs publics nationaux ou européens afin de proposer des réformes du secteur de l'énergie. Dans le domaine de la distribution de l'énergie, AMORCE rappelle aux élus quelles sont leurs marges de manœuvre et les incite à assumer leurs responsabilités d'autorités organisatrices du service public de distribution de l'électricité. Quelques semaines après les élections municipales de 2001, l'association publiait une brochure destinée aux élus : *Les élus municipaux et l'énergie - l'essentiel de ce qu'il faut savoir*² dans laquelle est décliné

¹ La plupart des directeurs et/ou fondateurs des cabinets ou associations de lobbying dans le domaine de l'énergie sont d'anciens cadres dirigeants de l'AFME, sans doute incités à quitter l'établissement public suite aux contrecoups budgétaires du contre-choc pétrolier. Les crédits consacrés à la maîtrise de l'énergie ont en effet été fortement réduits. Leur connaissance des réseaux « adémiens » représente une réelle valeur ajoutée pour le fonctionnement de leurs nouvelles structures.

² AMORCE, *Les élus municipaux et l'énergie - L'essentiel de ce qu'il faut savoir*, Lyon, AMORCE, avril 2001, 56 p.

l'ensemble des compétences communales en matière d'énergie. Cette typologie très exhaustive, que nous avons déjà évoquée dans l'introduction de cette seconde partie, est en elle-même une revendication politique.

1. Les collectivités locales sont des autorités organisatrices (et concédantes) de la distribution publique d'électricité sur leur territoire.
2. Les collectivités locales sont des consommatrices importantes d'énergie. La commune peut produire de l'énergie (énergie décentralisée).
3. Les collectivités aménagent leur territoire, organisent les déplacements et l'urbanisme, la qualité de vie et l'embellissement du paysage (enfouissement des réseaux...).
4. Les collectivités sont régulatrices du social (rôle des maires et des CCAS dans les procédures d'accès à l'énergie).
5. La commune informe et incite (fonction militante ou sensibilisatrice).

L'association fonctionne avec plusieurs collègues d'adhérents : collectivités territoriales et professionnels. Contrairement aux autres associations, dont l'activité de bureau d'étude auprès des collectivités assure le développement, AMORCE a restreint son activité au lobbying auprès des pouvoirs publics français et européens et à l'information - formation - de ses adhérents. Les revendications que l'association porte au nom de ses adhérents vont dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités locales en matière énergétique. En particulier, AMORCE souhaiterait que les trois réseaux (gaz, chaleur, électricité) soient coordonnés comme « *dans la plupart des pays d'Europe* » par un opérateur unique. Afin de profiter des lois de la thermodynamique, « *quand la même entreprise distribue à la fois la chaleur et l'électricité, elle essaie de les produire ensemble* ». L'association précise qu'il s'agit bien d'une coordination et non d'une concertation et propose que cette coordination entre réseaux de chaleur - qui n'est évoquée dans le modèle de cahier des charges qu'en terme de « concertation » organisée par l'autorité concédante (la commune) - soit réelle et plus explicitement confiée aux communes.

L'association est présidée par Camille Durand, maire socialiste de Saint-Jean-de-Boisseau et premier Vice-président de la communauté urbaine de Nantes.

Son directeur et fondateur, Alain Cabanes, a passé le relais en 2004 à Nicolas Garnier. Alain Cabanes est une figure de l'énergie décentralisée. Il est par ailleurs Président de la communauté de communes du Haut Vivarais en Ardèche depuis le décès de l'ancien ministre radical et maire de Saint Agrève, Jacques Dondoux. Alain Cabanes est également l'animateur du réseau CLEO (Réseau français des Collectivités Locales concernées par l'Eolien), créé par AMORCE et le CLER (Comité de Liaison Energies renouvelables) au début des années 2000. Ce réseau a pour mission d'aider les collectivités locales à maîtriser les projets éoliens sur leur territoire. L'AMF et la FNCCR participent au pilotage du réseau dont le financement est assuré à 50% par l'ADEME¹.

Nicolas Garnier, qui est ingénieur des Mines d'Alès, intervient très régulièrement dans les rendez-vous annuels du monde de l'énergie décentralisée comme les Assises de l'énergie et les séminaires de formation à destination des élus et des techniciens municipaux. Pour la première fois de son existence, AMORCE a bénéficié d'une reconnaissance institutionnelle de la part du gouvernement avec la participation du Ministre de l'environnement et du développement durable, Serge Lepeltier, aux travaux du congrès de l'association en octobre 2004.

(d) Le groupe de travail Énergie de l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France

L'Association des Ingénieurs Territoriaux de France rassemble les ingénieurs territoriaux autour de problématiques professionnelles pour favoriser l'échange d'informations et la formation. En son sein, le groupe de travail *Energie* a été particulièrement dynamique au début des années 1990, à l'occasion de la négociation préalable à la signature des nouveaux cahiers des charges de concession. Les personnalités qui s'expriment régulièrement lors de colloques ou par l'intermédiaire de la presse professionnelle spécialisée forment un réseau d'influence qui maîtrise

¹ La communauté de communes de Saint-Agrève s'est illustrée par la procédure de concertation préalable à la mise en œuvre des études pour l'implantation d'un parc éolien.

parfaitement les problématiques territoriales des politiques énergétiques. Certains d'entre eux sont quasiment incontournables comme par exemple :

- Michel Irigoien, directeur des services techniques de la ville de Montpellier, qui a longtemps animé ce groupe de travail. La ville de Montpellier, qui avait accueilli un colloque en 1992 au cours duquel s'était exprimée la tendance décentralisatrice des acteurs de l'énergie et de la distribution¹, entretient un « bras de fer » historique avec EDF en refusant de signer le nouveau contrat de concession².
- Martine Echevin, directrice de l'agence locale de l'énergie (ALE) de Grenoble, qui a également animé ce groupe de travail. L'ALE de Grenoble est très active dans l'organisation des assises de l'énergie.
- Frédéric Mabilie, responsable du service énergie de la communauté urbaine de Dunkerque. La communauté urbaine de Dunkerque, qui a la spécificité d'être une des premières structures intercommunales généralistes à être dotée de la compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité, est également très active dans le domaine de l'énergie. Dunkerque est à l'origine de la création des assises de l'énergie. Le Vice-président «Vert» de la C.U.L. chargé de ce dossier est Daniel Halloo.

En 2004, les animateurs nationaux du groupe Energie étaient Philippe Tessier³ et Charlotte Detaille⁴. Sur le site Internet de l'Association sont présentés le groupe de travail et quelques éléments de positionnement :

¹ CNFPT, IVF, ADEME, ENACT, *Distribution d'énergie et décentralisation. Quels nouveaux enjeux pour les collectivités locales ?* Rencontres nationales, 8 et 9 décembre 1992 de Montpellier, Paris, les éditions du CNFPT, 1993, 150 p.

² Nous avons évoqué la politique de la ville de Montpellier plus haut dans le texte. Page 214.

³ Responsable du Service Energie & Environnement, Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Electricité en Ile-de-France (SIGEIF).

⁴ Responsable de la Subdivision Maîtrise de l'énergie et Veille Technologique, Ville de PARIS.

« 1.3 L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE, QUELS BENEFICES POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

La question mérite d'être posée car l'examen des processus d'ouverture à l'étranger montre des bilans parfois négatifs, souvent en demi-teinte à tout le moins. La concurrence se traduit en théorie par la baisse des prix. Cependant, au-delà de toute polémique idéologique, force est de constater que la spécificité des produits gaz et électricité (caractère non stockable de l'électricité, biens de première nécessité, industries à forte intensité capitalistique, impacts environnementaux) s'accommode parfois mal des lois du marché.

Au-delà de l'ouverture des marchés et de son impact conjoncturel, on peut légitimement penser que le prix de l'énergie est sur une tendance haussière de long terme surtout pour le cas français où le prix du kWh est dans la fourchette basse européenne. Parmi les raisons structurelles, on peut citer la raréfaction annoncée des énergies de stock fossiles, l'importance des capitaux à mobiliser pour le renouvellement voire l'extension des moyens de production et de transport ainsi que la prise en compte des externalités, notamment environnementales, dans le coût de l'énergie.

Un des premiers effets de l'ouverture des marchés pour les collectivités territoriales est que ces dernières vont progressivement se réapproprier la question de l'énergie. Il est vrai que le fonctionnement globalement performant des deux opérateurs historiques n'a jamais favorisé une véritable prise en main du sujet, au sens d'une politique de planification énergétique locale, hormis quelques cas épars en France. Un sujet dont elles ont rarement conscience et qui les concerne pourtant à plus d'un titre : en tant qu'autorité concédante du service public de distribution, en tant que consommatrice se devant d'être exemplaire, en tant qu'aménageuse de l'espace urbain et du territoire (part croissante du transport dans le bilan énergétique national) en tant qu'incitatrice de la nécessaire sensibilisation et éducation à l'environnement.

1.4 UNE VERITE AU GOUT DU JOUR...

Dans le contexte d'ouverture des marchés, la maîtrise du coût d'achat unitaire du kWh (électricité ou gaz) tend à être de plus en plus impactée par les phénomènes conjoncturels de hausse et de volatilité du prix du pétrole. Cette maîtrise du coût unitaire du kWh sera remise en jeu à chaque fois que les collectivités relanceront leurs appels d'offres : en la matière, rien n'est acquis définitivement.

En revanche, toute action de maîtrise de la demande (baisse du volume de kWh consommés) en agissant sur l'éducation aux comportements (sobriété énergétique) et sur les équipements (efficacité énergétique), est capitalisée pour l'avenir, quelle que soit l'évolution du prix de l'énergie. En outre, en passant d'une logique d'énergies de stock à celle d'énergies de flux (substitution des sources fossiles par les sources renouvelables) au plus près des lieux de consommation, les collectivités locales s'affranchiront encore davantage de tous les aléas liés à la dépendance énergétique.

La tendance haussière des prix de l'énergie remet au goût du jour cette vérité première : l'énergie la moins chère et la moins polluante reste celle qu'on ne consomme pas. »¹

¹ Extrait du document : AITF, *Présentation de la problématique «Energie et Territoires » et du groupe Energie de l'AITF*, juillet 2004. Téléchargeable sur le site www.aitif.asso.fr.

* * *

Notre présentation des différents acteurs de la nébuleuse énergétique locale ne prétend pas à l'exhaustivité ; d'autres associations sont également très présentes, ponctuellement ou de manière plus régulière. Parmi les associations militantes les plus célèbres, *Greenpeace*¹ et le réseau *Sortir du Nucléaire* occupent très largement l'espace médiatique. D'autres structures plus expertes comme l'association *Global Chance* de Benjamin Dessus ou le cabinet *Explicit* de Michel Labrousse sont régulièrement sollicitées en tant qu'experts pour apporter des arguments et des réflexions aux militants.

Par ailleurs, dans le genre très différent des syndicats professionnels, le Syndicat des Energies Renouvelables (SER) est un acteur de poids. Présidé par une forte personnalité, André Antolini, le congrès qu'il tient chaque année au CNIT est un évènement auquel le tout Paris environnemental court et où les ministres viennent prendre la parole.

Au-delà du dynamisme et de la bonne communication de l'ensemble de ces acteurs, il est parfois difficile de mesurer leur influence réelle. Cette « nébuleuse » est finalement relativement réduite. Une vingtaine de personnalités d'envergure nationale constituent un réseau étroit, à la fois historique et amical, qui s'est forgé par les combats communs et les échanges d'information.

Tant que le discours militant de cette nébuleuse environnementale était prédominant, les collectivités locales, dans leur ensemble, restaient réticentes à s'engager trop avant dans un compagnonnage avec ces structures. A mesure que ce réseau se professionnalise, il s'institutionnalise et devient « fréquentable ». Ces réseaux, dans toute leur diversité, finissent par occuper un terrain laissé en jachère par les partis politiques traditionnels et généralistes.

Nous avons été surpris de retrouver des termes, des expressions et des raisonnements, identifiés comme provenant de cette « mouvance » environnementale sur plusieurs sites Internet politiques liés notamment au parti socialiste et au centre

¹ Greenpeace a été créé en 1971. L'association annonce 2,9 millions de membres. Son budget annuel s'élevait à 157 millions d'€ en 2001. L'association est présente dans 39 pays (source *L'Expansion* 20 décembre 2002).

droit. La diffusion culturelle des idées se fait souvent faute de combattants adverses, de contre diffusion. Jusqu'à la relance de l'EPR par le gouvernement Raffarin, les partis politiques traditionnels semblaient avoir abandonné le terrain de la production et de la diffusion de positions politiques en matière d'énergie. Dans ces conditions, les programmes « clé en main », diffusés par de petits groupes d'experts apparaissent comme un recours indispensable pour formuler un discours. En matière énergétique, les écologistes ont quelques longueurs d'avance.

4) Associations nationales d'élus locaux et parlementaires spécialisés

Notre panorama des acteurs ne serait pas complet si nous n'orientions pas notre regard vers les associations nationales d'élus locaux. EDF entretient avec celles-ci de nombreux partenariats qui permettent une relation continue entre l'entreprise et ces associations.

(a) Les associations nationales d'élus locaux

Les associations nationales et généralistes¹ d'élus locaux sont des acteurs de premier plan dans la conduite des politiques locales. Dans le contexte de la décentralisation et de l'augmentation des moyens budgétaires des collectivités locales, certaines sont désormais dotées de moyens humains considérables en matière d'expertise et de communication. L'AMF, Association des Maires de France, est la plus emblématique d'entre elles. Il faut rappeler que celle-ci n'a aucun caractère institutionnel et administratif « contraignant ». Il s'agit d'une association à laquelle les collectivités locales peuvent - ou ne pas - adhérer. Son évènement phare, l'organisation du salon des maires et des collectivités locales chaque année au mois de novembre au parc des expositions de la porte de Versailles au cours duquel se tient,

¹ Nous ne reviendrons pas sur les associations thématiques que sont la FNCCR et les associations à caractère plus militant que sont Energie-Cité et AMORCE que nous avons évoquées plus haut.

tous les trois ans, le congrès de l'association, est un événement médiatique et politique incontournable. Très généraliste et pluripartite, l'AMF se contente de relations très institutionnelles avec EDF et se fait le relais des préoccupations des maires vis-à-vis de leurs services publics. L'AMF est le partenaire de la FNCCR dans de nombreux domaines.

L'AEC, Association d'Expertise des Concessions, a été fondée dans le cadre de l'Association Service Public 2000 par l'AMF et la FNCCR. Elle intervient à la demande des syndicats d'électricité pour contrôler l'activité d'EDF en tant que concessionnaire.

Parmi les associations catégorielles - en fonction de la taille des collectivités -, l'AMGVF, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, dirigée par le sénateur maire socialiste de Mulhouse, Jean-Marie Bockel, et l'ANMR, l'Association Nationale des Maires Ruraux, présidée par Gérard Pelletier, maire de Raze en Haute-Saône, défendent chacune les intérêts de leurs catégories de communes.

L'AMGVF avait été présente à l'issue de la discussion relative à la révision des cahiers des charges de concession. Ses interventions concernaient le poids des redevances de concession et la possibilité pour les grandes communes de négocier des conventions de partenariats avec EDF.

L'ANMR et son Président interviennent régulièrement pour dénoncer le délitement de la solidarité territoriale entre zones urbaines et espaces ruraux. La défense de la péréquation tarifaire est une de leurs plus fortes revendications.

D'autres associations catégorielles, basées sur l'identité des collectivités locales, ont pris des positions politiques sur la conduite du service public local. L'ANEM, l'Association Nationale des Elus de la Montagne, présidée par le député socialiste de l'Isère François Brottes, s'inquiète régulièrement de la présence territoriale des services publics, dont EDF, en zone de montagne. Leurs préoccupations sont aussi naturellement tournées vers l'hydraulique et les questions liées aux concessions aux débits réservés et aux aménagements de lacs de retenue hydraulique.

(b) *Les parlementaires en pointe dans le domaine*

Dans l'exercice de leur mandat national, les parlementaires sont nécessairement conduits à se spécialiser dans des domaines l'action publique. Dans leurs choix, ils suivent en général leurs propres affinités ou compétences professionnelles, les thèmes sensibles de leurs circonscriptions ou leurs ambitions ministérielles.

Nous avons évoqué les parlementaires membres du conseil d'administration de la FNCCR. Dans le domaine plus généraliste des politiques énergétiques, les parlementaires investis de ces questions sont plus nombreux. Au sein des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat et au cours des débats relatifs à l'énergie (production), on retrouve en particulier :

A l'Assemblée nationale :

- **Claude Birraux**, député UMP de Haute-Savoie, premier Vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et Vice-président du groupe d'études sur les énergies.
- **Yves Cochet**, député Verts (non inscrit) de Paris.
- **Jean Dionis du Séjour**, député UDF du Lot-et-Garonne, membre de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- **Claude Gatignol**, député UMP de la Manche, Vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et Président du groupe d'études sur les énergies, membre titulaire de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.
- **François-Michel Gonnot**, député UMP de l'Oise, secrétaire du groupe d'études sur les énergies.
- **Nathalie Kosciusko-Morizet**, députée UMP de l'Essonne.
- **Jean-Yves Le Déaut**, député socialiste de Meurthe-et-Moselle, Vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- **Serge Poignant**, député UMP de Loire-Atlantique, Vice-président de la communauté Urbaine de Nantes et rapporteur du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

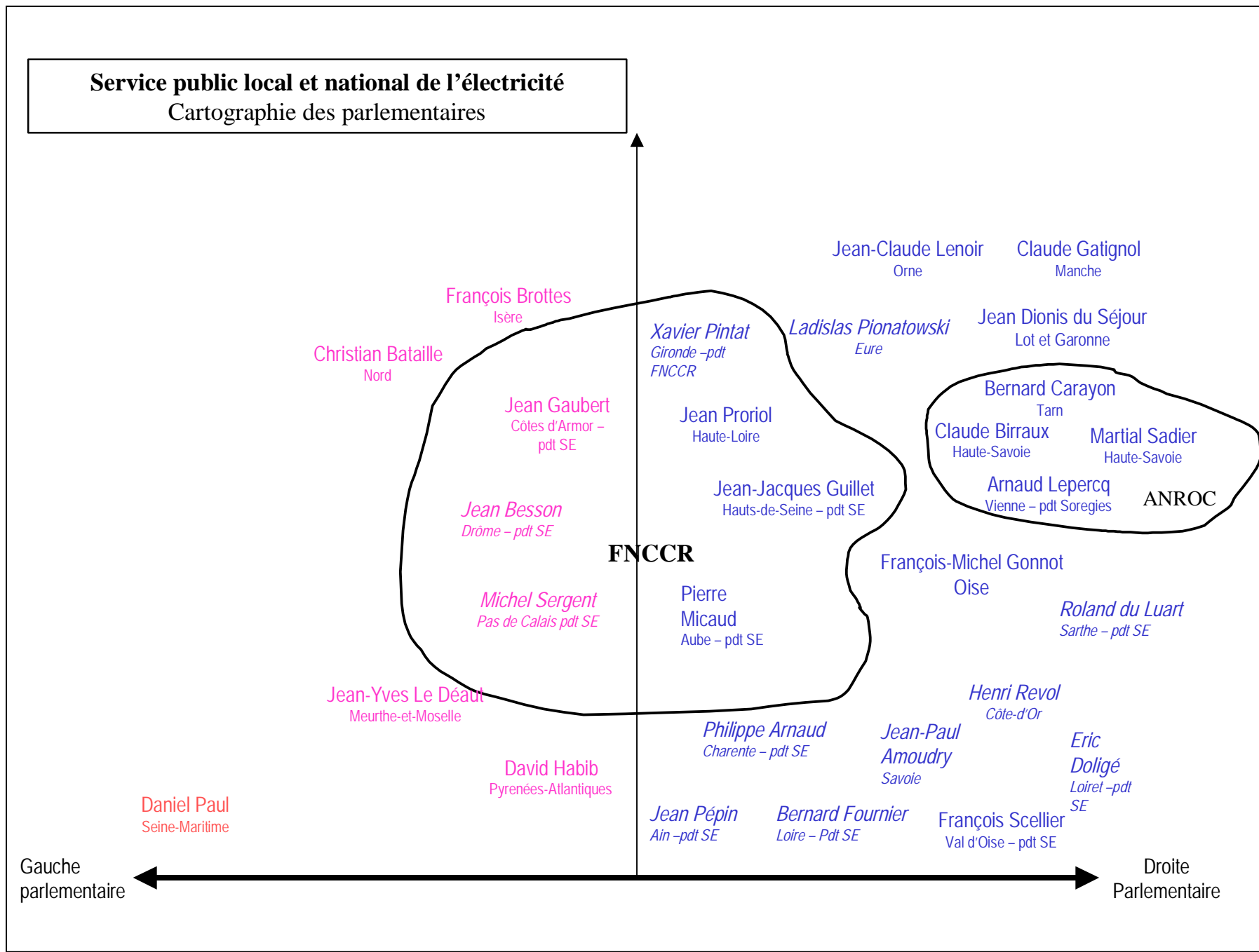
Au Sénat :

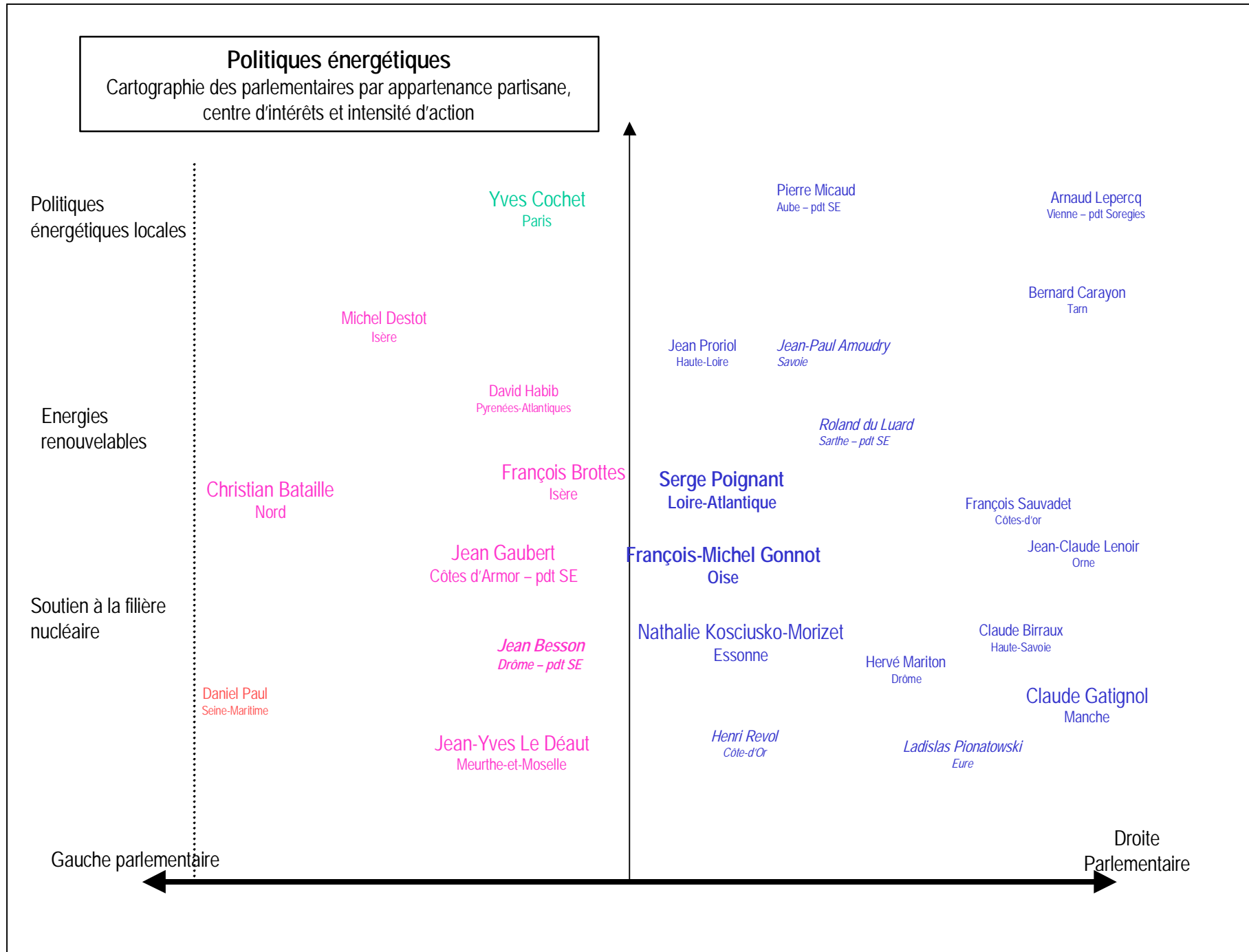
- **Ladislas Poniowski**, sénateur UMP de l'Eure, membre du groupe d'études sur l'énergie, membre de l' Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz
- **Henri Revol**, sénateur UMP de Côte-d'Or, Président du groupe d'études sur l'énergie, membre du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, membre du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires.

Les deux schémas suivants sont des cartographies de parlementaires investis dans les débats relatifs au service public local de la distribution d'électricité et à l'énergie en général.

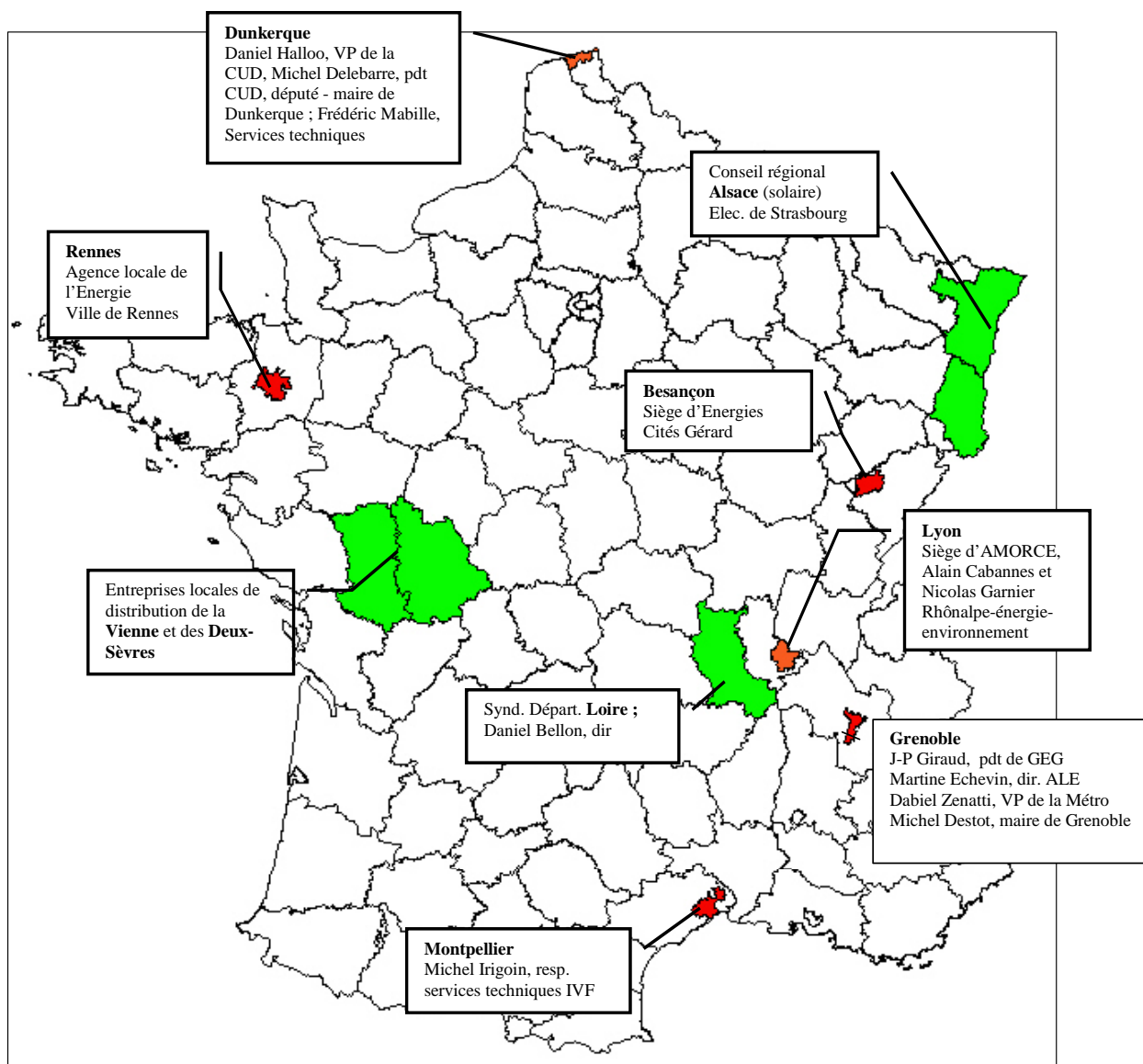
Les parlementaires apparaissent sur un axe gauche-droite et dans la couleur de leur formation politique. (UDF et UMP confondus). Les noms des sénateurs sont écrits en italique pour les distinguer de ceux des députés. Cet exercice permet de réaliser des rapprochements mais l'exercice ne vaut que s'il est ponctuel et thématique. Les réseaux et les faisceaux convergents ne sont pas toujours pérennes.

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006





La carte ci-dessous décrit une géographie sommaire de cette nébuleuse énergétique. On y retrouve les principaux territoires en pointe en matière de réflexion énergétique locale, desquels nous sommes allés à la rencontre au cours de notre travail de veille institutionnelle et associative.



Carte 16 : Principaux acteurs de la nébuleuse environnementale « collectivités locales-énergie »
Source : réalisation. G. Bouvier

B. POIDS, USAGES ET RETOURNEMENTS DES REPRESENTATIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE

« L'appel trivial à moderniser (le pays, l'Etat, le parti, l'école, la famille, etc.) est une incitation à mondialiser toujours plus, et dans tous les domaines. Cette désidéologisation affairiste s'opère dans la « transition » mondialisatrice durant laquelle l'économisme et le technicisme passent de la vulgate marxiste à la vulgate néo-libérale. L'arrogance dogmatique a changé de camp. Une nouvelle idéocratie se met en place : le capitalisme absolu, qui se présente d'abord comme une idéologie totalitaire impliquant la primauté croissante de l'économie financière sur l'économie de production, processus factuel érigé en norme. Les nouveaux grands légitimateurs de la marchandisation mondialisée refont les gestes élémentaires qui opèrent la conversion du contingent en nécessaire, du fait en fatalité, du processus technologique en expression de la « main invisible » : naturalisation et « fatalisation ». Ce que Raymond Aron appelait « l'illusion rétrospective de fatalité », qui menace tout regard historique insuffisamment critique, se banalise pour se transformer sous nos yeux en vulgate nouvelle, centrée sur l'illusion prospective du mouvement inéluctable. Tel est le dogme central de la mondialisation. Tout changement devient providentiel : le changement comme tel est l'absolu. »¹

Les profondes transformations du secteur de l'énergie au cours des dix dernières années se sont accompagnées de résistances aux changements et de nouvelles représentations. Sans ambitionner de rendre compte de l'histoire des idées politiques, il nous paraît utile de nous arrêter un moment sur ces représentations. Les évolutions du monde de l'énergie sont celles de la société : il n'est pas imperméable et subit autant qu'il participe aux soubresauts de l'histoire des idées dominantes. Libéralisation, décentralisation, rôle de l'Etat, monopole et nucléaire... sont des idées ou des concepts publics, mis en débat.

Les débats publics, qui sont relayés par la presse et par les médias, mettent en scène différents acteurs dont les profils, complémentaires, vont de l'expert

¹ TAGUIEFF Pierre-André, *Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation technomarchande*, Paris, Fondation du 2 mars, Mille et une nuits, pp 81-82.

(scientifique de préférence) au politique. Les représentations qu'ils véhiculent couvrent un spectre immense. On y retrouve pêle-mêle la peur d'une société anxigène face à l'avenir, la critique du progrès, du rôle des Etats et des gouvernements, du nucléaire. Dans cet inventaire de représentations, qu'il n'est pas évident de hiérarchiser, nous distinguons quatre sous-ensembles de représentations :

1. Les outils de la puissance et du service public : le monopole ou le marché, l'entreprise publique ou la société anonyme, la culture de l'ingénieur et celle du financier.
2. La montée en puissance des sensibilités environnementales.
3. La question clé du nucléaire.
4. La décentralisation comme remède et comme projet face aux maux nationaux.

1) Les outils de la puissance et du service public : le monopole, le marché, l'entreprise publique et la culture de l'ingénieur

Dans la nébuleuse des idées politiques et des représentations, celle du « marché » est une des plus intéressantes à disséquer. Le marché est à la fois une réalité économique, un idéal idéologique et l'objet d'une fascination de nature technique pour les économistes dont la science consiste à l'appréhender en tant que *mécanique*. Au même titre que la *mondialisation*, la libéralisation des marchés de l'énergie a donné lieu à un très fort engouement théorique chez les économistes.

(a) *Le mirage « économiciste » : un marché de concurrence pure et parfaite...*

Dans son ouvrage, *Les grandes batailles de l'énergie*, Jean-Marie Chevalier évoque la force des représentations qui sont à l'œuvre chez les économistes et en particulier celle du marché de concurrence pure et parfaite.

« L'idée de mettre en place et de faire fonctionner des marchés de l'électricité a déchaîné les passions des économistes, face à des

ingénieurs plus sceptiques et aussi plus prudents. N'avait-on pas là l'occasion unique de construire des modèles de concurrence pure et parfaite qu'avaient appelés de leurs vœux Cournot et Walras ? Dans l'esprit des économistes, le kilowattheure est un bien indifférencié qui se consomme par l'usage, un bien dit fongible. Il est produit par un grand nombre de producteurs – nombre que l'on peut encore augmenter en démantelant les vieux monopoles – et consommé de façon instantanée par une multitude de consommateurs. En abolissant les barrières à l'entrée de type institutionnel (ou monopolistique), on encourage de nouvelles entrées. Bref, on est très proche des cinq conditions de la concurrence, liberté d'entrée et de sortie, parfaite circulation de l'information et transparence du marché, mobilité des facteurs de production. [...]

Cette démarche intellectuelle s'inscrit dans le droit-fil des Eléments d'économie politique pure de Léon Walras (1874) : la recherche d'un modèle pur de concurrence pure et parfaite qui permet la meilleure allocation des ressources et la réalisation d'un optimum. [...]

Avec quelques années de recul, on constate que l'expérimentation très empirique de ces nouveaux modèles a fait surgir un certain nombre de problèmes qui avaient été mal identifiés et sous-estimés au départ».¹

L'économiste Jean-Paul Fitoussi s'étonne, à son tour, de l'écart observé entre ce modèle théorique rêvé, qui justifie la libéralisation, et la réalité qui plaide pour le maintien d'une organisation qui fonctionnait de manière satisfaisante.

« Dans leur configuration actuelle, les services publics français, notamment les transports et l'électricité, ont à l'étranger, en particulier dans les pays anglo-saxons, une excellente réputation. Trois avantages leur sont généralement reconnus : la qualité du service, sa sécurité pour l'utilisateur et l'avance technologique des entreprises qui le produisent. Paradoxalement, pourtant, cette évaluation favorable n'est pas prise en compte lorsqu'il s'agit de penser l'organisation générale des services publics de l'avenir. Dérégulation, concurrence et privatisation apparaissent comme les seules voies du futur, les seules à même de promouvoir l'efficacité. Cette contradiction vient de ce que les observateurs, au lieu de comparer entre eux des systèmes concrets, procèdent à une comparaison entre un système existant – par exemple le système français – et un système théorique, le marché (assisté d'une autorité de régulation efficiente pour tenir compte des particularités des secteurs concernés). La balance penche alors inéluctablement en faveur du système théorique – les économistes s'étant attachés à établir une longue liste d'hypothèses exigeantes pour que, précisément, le

¹ CHEVALIER Jean-Marie, *Les grandes batailles de l'énergie. Petit traité d'une économie violente*, Paris, Folio actuel, Gallimard, 2004, pp. 188-189.

*« système de marché fonctionne de façon efficiente. Peu importe que l'organisation concrète d'un secteur dans un pays donné soit satisfaisante, puisqu'il existe toujours, en théorie, une organisation alternative qui, si toutes les conditions étaient remplies, lui serait supérieure. Bref, le présupposé consiste à dire que la concurrence, sans que l'on fasse le départ entre concurrence effective et concurrence théorique, est toujours et partout préférable, quelle que soit l'activité concernée ».*¹

Ce mouvement de réforme perpétuelle des systèmes s'apparente assez au « bougisme » décrit par Pierre-André Taguieff² : cette volonté de moderniser perpétuellement les institutions ou les économies. L'objectif ultime de cette main invisible de la modernisation est l'adaptation des sociétés à la mondialisation des marchés. Ce marché pur et parfait, sans contraintes, ayant pour seule autorité des régulateurs, et perçu comme un nouvel horizon historique, mériterait une analyse philosophique.

D'un point de vue géopolitique, rares sont les situations où le *statu quo* satisfait la majorité des acteurs en présence. L'immobilisme ne permet pas la prise de pouvoir et la conquête de territoires. L'attente sur le *Rivage des Syrtes* dans le roman de Julien Gracq devient vite insupportable, il faut que quelque chose arrive. La libéralisation des marchés de l'énergie intervient comme une formidable occasion de redistribuer les cartes, de mettre fin au monopole et à l'arrogance des corps constitués.

A contrario, les partisans du modèle du service public en monopole intégré - tel qu'il a fonctionné au cours de ces cinquante dernières années - n'ont pas pu isoler leur outil, leur entreprise des évolutions profondes de la société. Le discours des fondateurs d'EDF n'a plus guère d'écho dans la France de la fin des années 1990. En mars 2004, les soixante ans du programme politique du Conseil National de la Résistance n'ont fait l'objet d'aucune commémoration publique officielle³. Cette culture reste pourtant très prégnante parmi les personnels syndiqués d'EDF.

¹ FITOUSSI Jean-Paul, *EDF, Le marché et l'Europe – L'avenir d'un service public*, Paris, Fayard, 2003, 192 p. pp 28-29.

² *Op. cit.*

³ A l'exception de l'association ATTAC qui a organisé un colloque à Nanterre le 15 mars 2004.

(b) « Nous n'appartenons pas à l'Etat mais à la Nation »¹

Programme du Conseil National de la Résistance

Extrait du chapitre II « Mesures à appliquer dès la libération du territoire – Point 5 Réformes indispensables sur le plan économique : [...] le retour à la nation des grands moyens de production monopolisée, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques ; »

Alinéa 9 du préambule de la constitution du 27 octobre 1946

« Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »

L'identification d'EDF à la Nation remonte aux « temps héroïques » de la nationalisation. La Nation confie alors une mission auguste à l'entreprise publique : remettre à flot et moderniser l'économie du pays, assurer un service public à tous les Français, contribuer à la grandeur de la France. Michel Wieviorka énonce les ressorts de la naissance d'EDF et de son modèle fondateur en décrivant l'état d'esprit des premiers dirigeants de l'entreprise, qui sont d'ores et déjà des ingénieurs X-Mines et des Ponts² :

« Tous sont convaincus d'agir au nom de l'intérêt collectif et parlent haut et clair le langage de la Nation. [...] Ainsi, compétence technico-économique, confiance dans la raison, identification à l'intérêt collectif et à la grandeur de la Nation caractérisent les premiers dirigeants d'EDF »³.

Au fil de l'histoire économique et industrielle des cinquante dernières années, ce lien entre la Nation et EDF a été renouvelé à plusieurs occasions. La première crise pétrolière fournit une occasion de renouveler ce contrat moral.

¹ cité dans WIEVIORKA p.86.

² Anciens élèves de l'école Polytechnique sortis dans le corps des Mines (école nationale des Mines) ou des Ponts (école nationale des Ponts et Chaussées). Les « mineurs », très tournés vers l'industrie et l'énergie, fournissent le vivier le plus prestigieux des cadres dirigeants d'EDF, mais la construction des barrages hydroélectriques dans les années 1950 a favorisé le recrutement d'ingénieurs civils des Ponts et Chaussées.

³ WIEVIORKA & TRINH (1989) *op. cit.* p. 33.

« Soumise au diktat des pays de l'OPEP, humiliée par des régimes que le monde occidental avait l'habitude de considérer avec dédain, dépourvue de ressources propres, la France, grâce au programme nucléaire, allait pouvoir affirmer son indépendance énergétique. »¹

Le modèle EDF, décrit par Michel Wieviorka, était construit sur une identité très forte, basée sur une culture du progrès qui rassemblait les ingénieurs saint-simoniens et les militants communistes. Il s'agissait d'un modèle économique et institutionnel assimilé à la Nation - et donc à l'Etat - dans un souci de rationalisation. Ce modèle, qui n'est pas exempt de critiques, a laissé apparaître des fissures à la fin des années 1970. Le rapport d'EDF à l'Etat a été considérablement transformé entre les années 1960 et 1980. Les relations d'EDF avec sa tutelle se sont complexifiées à mesure que les interlocuteurs de l'entreprise se sont multipliés. La tutelle traditionnelle du ministère de l'industrie a perdu peu à peu de sa puissance pour une relation plurielle avec les directions du budget (gestion de l'entreprise publique), de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (tarifs) et du trésor (investissements). Le ministère de l'Environnement, créé sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, a imposé à l'entreprise des contraintes qui n'ont pas toujours été bien perçues par ses cadres dirigeants.

François-Mathieu Poupeau² a, à son tour, bien montré comment l'alliance EDF-Industrie et CGT s'était progressivement décomposée sous l'influence de l'évolution des relations entre EDF et sa tutelle technique. La création de la DGEMP³ à la fin des années soixante-dix s'est accompagnée de l'arrivée d'une nouvelle génération de hauts fonctionnaires comme Paul Mentré, délégué général de l'énergie de 1974 à 1978, et de Jean Syrotta, directeur de l'AEME (Agence pour les Economies et la Maîtrise de l'Energie).

Dans le même temps, la figure du Président de l'entreprise, grand commis d'Etat, a été malmenée par la politisation des fonctions au début des années 1990 avec les

¹ WIEVIOKA & TRINH *op. cit.* p. 86.

² POUPEAU *op. cit.* p. 260.

³ Avant la création de la DGEMP, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières, qui coiffe la DIGEC, Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon, cette dernière était le principal interlocuteur d'EDF au sein du Ministère de l'industrie.

nominations de Gilles Ménage¹ puis d'Edmond Alphandéry². Au moment où l'entreprise changeait de statut pour devenir une société anonyme, au cours de l'été 2004, les conditions rocambolesques dans lesquelles le gouvernement Raffarin a mis fin au mandat de François Roussely³ témoignent, encore et paradoxalement, d'une sur-politisation de la fonction.

Les évolutions de ce secteur ne peuvent se comprendre sans un regard plus large sur la crise de l'Etat. Ayant délégué une partie de ses prérogatives aux collectivités locales, puis à une autorité administrative indépendante, la commission de régulation de l'énergie, la marge de manœuvre de l'Etat se réduit également sous l'action des institutions de l'Union Européenne.

(c) De l'entreprise publique en monopole Electricité de France à la société anonyme

L'accélération des mutations du secteur énergétique français passait par le changement de statut d'EDF et de GDF en 2004.

La complexité des prises de positions publiques des différentes formations politiques de gouvernement (PS, UDF, UMP) témoignent du délitement idéologique en matière de politique industrielle et énergétique. A l'occasion du débat parlementaire, les députés et les sénateurs de l'opposition socialiste ont eu grand peine à dissimuler les prises de positions antérieures, écrites, de deux membres de leur groupe à l'Assemblée nationale : Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius. A cette période, tous deux étaient encore qualifiés de candidats « présidentiables » pour 2007. Les deux leaders du parti socialiste étaient alors favorables au changement de statut des deux entreprises publiques et à l'ouverture rapide de leur capital.

¹ Nommé en 1992 président d'EDF. Il était l'ancien directeur de cabinet de François Mitterrand.

² Ancien Ministre de l'Economie dans le gouvernement d'Edouard Balladur.

³ François Roussely avait été nommé en 1997 par le gouvernement socialiste de Lionel Jospin. Ancien directeur de cabinet de Pierre Joxe, magistrat à la cour des comptes, François Roussely a conduit la politique d'expansion d'EDF à l'étranger et le changement de statut de l'entreprise.

Dans son livre-programme écrit en marge des élections présidentielles de 2002, *La flamme et la cendre*, le député-maire de Sarcelles présente l'ouverture du capital d'EDF comme une nécessité inéluctable :

« On voit mal, comment, dans ces conditions, maintenir un statut d'établissement public à capital fermé – sauf à continuer à user d'expédients (emprunts, ouverture du capital de filiales, etc.) qui affaiblissent l'entreprise sans répondre correctement à ses besoins ».

Il allait même plus loin que son successeur, Nicolas Sarkozy, qui a fait inscrire dans la loi de 2004, la participation minimale de l'Etat à hauteur de 70% du capital, en ajoutant :

*« C'est pourquoi un changement de statut suivi d'une ouverture minoritaire du capital assurant une valorisation correcte de l'entreprise, puis d'opérations industrielles avec des partenaires existants ou à venir, est sans aucun doute la solution qu'il convient d'adopter pour EDF et ce le plus rapidement possible. La part résiduelle de l'Etat devra être suffisante pour assurer un ancrage incontestable, sans pour autant graver dans le marbre le seuil de 50% ».*¹

Quant à Laurent Fabius, l'ancien Premier ministre écrivait en février 2002 :

*« S'agissant des entreprises publiques, si on veut leur succès durable, elles doivent pouvoir poursuivre une stratégie ambitieuse et adaptée à l'environnement international dans lequel elles évolueront. Elles n'ont pas à redouter la concurrence. Une entreprise investie de missions de service public doit pouvoir, sans tabou, nouer des partenariats industriels qui se traduisent par une alliance capitalistique. C'est la raison pour laquelle je suis, par exemple, favorable à une évolution du statut de Gaz de France, sur la base d'un projet industriel et social ambitieux. EDF devra, elle aussi, évoluer pour conserver son remarquable dynamisme et affronter la compétition, l'Etat y demeurant majoritaire. »*²

¹ STRAUSS-KAHN Dominique, *La flamme et la cendre*, Paris, Grasset, 2002, 393 p. pp. 300-301.

² FABIUS Laurent, 2002-2007 *Les chantiers de la gauche moderne*, Les notes de la fondation Jean Jaurès – n° 28 février 2002 – pages 20-21.

Lors du congrès de Dijon, en avril 2003, le Parti Socialiste a réorienté sa ligne politique en demandant le maintien du statut public des entreprises EDF et GDF¹. Nous ne faisons pas référence à ces retournements de lignes politiques pour les dénoncer en tant que telles ; ces questions sont extrêmement complexes et il ne nous appartient pas d'émettre ici un jugement moral ou politique. Ces évolutions témoignent de la complexité des représentations et de la porosité des frontières politiques entre les grands partis.

(d) *EDF, de l'ingénieur au financier...*

Avant même que ne s'ouvre le débat autour du changement de statut de l'entreprise, les représentants des collectivités locales concédantes ont su manier d'autres types de représentations pour mettre en éveil les opinions de leurs collègues. En particulier, ont été mobilisées les représentations liées à la culture de l'entreprise et à son évolution.

Dans l'exemple qui suit, la représentation d'EDF comme entreprise d'*ingénieurs* devenant une entreprise de *financiers* fournit un des meilleurs exemples d'argumentation pour que les collectivités locales renforcent leur vigilance et leurs prérogatives en matière de défense du service public. Le directeur de la FNCCR, Michel Lapeyre, a exprimé devant des élus locaux la crainte des autorités concédantes de voir EDF, dans le jeu de la concurrence, négliger la sécurité des installations en raison cette transformation de la culture de l'entreprise.

« Maintenant, je voudrais parler de la sécurité et de la sûreté. Ce que je vais dire va peut-être faire bondir mes voisins de Gaz de France et d'Electricité de France. Dans ces maisons, jusqu'à un passé récent, le patron c'était l'ingénieur, et l'ingénieur fait du solide, il ne lésine pas sur la qualité, sur la sûreté et il fait quelque chose de fiable. Aujourd'hui, et encore plus demain, le patron ça va être plutôt le financier, et l'ingénieur, lorsqu'il obéit au financier, ne fera peut-être pas des renouvellements aussi rapides des conduites de gaz en fonte cassante. Pour les élagages autour des lignes électriques, il espacera

¹ Nous avons reproduit plus haut une déclaration de Monsieur Jean-Yves Le Déaut à l'Assemblée nationale, en janvier 2004 p. 119.

un peu en espérant que l'année ne sera pas trop humide et que les branches ne pousseront pas trop vite. Pour renouveler une conduite, au lieu de la renouveler au bout de 40 ans, ce sera plutôt 45 ou 50 ans, etc....

Le contrôle par les élus qui sont sur le terrain, qui sont légitimement représentatifs des citoyens et des consommateurs permettra de limiter les dérives. Leur rôle de tirer la sonnette d'alarme peut être un contre poids politique local à cette tendance naturelle. »¹

Face à un parterre d'élus ruraux, légitimement inquiets de voir les zones rurales abandonnées par les entreprises publiques, la rhétorique est habile : elle légitime le pouvoir de contrôle des autorités concédantes sur le concessionnaire. Le concept du financier a ensuite fait tâche d'huile parmi les présidents de syndicats. Jean Besson, sénateur de la Drôme, rapporteur pour avis sur le budget de l'énergie du Sénat, s'exprime en des termes semblables lors d'un colloque organisé par le Sénat en juin 2002.

« Je voudrais vous faire part des interrogations suscitées dans les collectivités locales – qui sont propriétaires et, donc, autorités concédantes des réseaux de distribution d'énergie – concernant la qualité du service délivré au client.

Les financiers vont détenir un pouvoir grandissant dans les entreprises historiques. Ces experts en ratios et graphiques seront-ils sensibles à la nécessité de conserver la qualité du service rendu au consommateur ? C'est l'enjeu de la libéralisation pour les collectivités locales.

Les élus locaux, dont nous sommes les représentants, sont par ailleurs très attachés au maintien d'instruments de péréquation propres à la France, qui ont permis d'assurer l'égalité de nos concitoyens vis-à-vis du service public de l'énergie. Il nous appartient de nous assurer que l'ouverture des marchés européens ne servira pas de prétexte pour affaiblir ces mécanismes de péréquation territoriale. »²

¹ Intervention de Monsieur Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR, au colloque organisé par le SYDER à l'occasion de son cinquantième anniversaire, le 15 juin 2000 à l'Hôtel du Département du Rhône. SYDER, *Actes du colloque 50ème anniversaire*, 15 juin 2000 40p. page 12. Notons que ce colloque intervient dans un moment « complexe » de l'histoire du SYDER, le syndicat primaire SINGERLY ayant commencé ses démarches de scission du SYDER et de reprise de la compétence électricité. L'enjeu de cet anniversaire était donc de légitimer la structure départementale du syndicat d'électrification.

² Rapport d'information du Sénat n°79, session ordinaire de 2002-2003, fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan et du groupe d'étude sur l'Energie. Actes du colloque « *Energie : quelle politique française pour la prochaine législature ?* » organisé par le Sénat le 26 juin 2002.

Il y a, dans les propos de l'ancien directeur de la FNCCR et du sénateur de la Drôme, une certaine dose de nostalgie. L'ingénieur et le maire étaient des hommes de bonne volonté et de concorde au nom de l'intérêt général. Ce tableau participe d'une représentation en perte de vitesse, celle du culte de l'alliance entre la science et le progrès qui caractérisait l'électricité et son développement.

De l'exaltation du progrès nous sommes passés au principe de précaution par un renversement des valeurs décrit par Daniel Boy¹. Dans le cas de cette argumentation des élus de la FNCCR, le principe de précaution ne concerne pas d'éventuelles avancées suspectes ou angoissantes de la science : la précaution doit s'exercer vis-à-vis de l'ancien allié, EDF, avec lequel la logique financière aurait rompu le contrat moral.

2) La montée en puissance des préoccupations environnementales

Le consensus autour de la notion de progrès technique s'est progressivement rompu, dans les sociétés occidentales, depuis le début des années 1970. Les atteintes à « l'environnement » sont présentées comme un dégât collatéral de la croissance, depuis les proclamations alarmantes du club de Rome et de son rapport de 1970, *The limits to Growth* (Les limites de la Croissance), publié en 1972 par Fayard sous le titre *Halte à la croissance*².

(a) Environnement et environnement local

Le concept « d'environnement » est un élément fondamental dans le débat politique et dans l'élaboration des représentations. Le rapport des Français à leur

¹ BOY Daniel, *Le progrès en procès*, Paris, Presses de la Renaissance, 1999.

² MEADOWS Dennis, *Halte à la croissance !* (rapport dit du MIT au club de Rome), Paris, Fayard, 1972, 314 p.

environnement a profondément changé en l'espace de deux décennies. Pour être plus précis, il faudrait indiquer qu'il s'agit des rapports avec les environnements. Environnement urbain d'abord, pour la majorité de la population, avec en perspective tous les environnements possibles d'un citoyen en ville comme les environnements sonores ou sociaux. Le rapport à l'environnement « naturel » qui va bien au-delà de l'œkoumène est complexe ; il est politique et fait appel à des représentations qui évoluent et s'inscrivent dans l'histoire des idées politiques.

Yves Lacoste définit l'*environnement* comme « *ce qui est autour, aux environs* » et ajoute :

« Ce terme ancien a été repris à la fin des années 1960 par les écologistes américains pour désigner de façon générale le milieu naturel (eau, air, végétation, sol, paysage) considéré comme menacé par les effets de la civilisation industrielle. Le grand thème de l'écologie est la défense de l'environnement naturel. Mais certains écologistes estiment qu'il faut s'opposer à toute modification de l'environnement, dès lors que serait menacée une « espèce rare » comme telle variété d'insecte ou de grenouille. Cependant pour la plupart des hommes aujourd'hui leur environnement est celui de la ville et il serait souhaitable que cet environnement matériel, plus ou moins pénible ou confortable, soit lui aussi défendu contre une aggravation de la pollution atmosphérique et une détérioration des moyens de déplacement à la vie urbaine. »¹

Il peut naître de la contradiction entre la défense de l'environnement *naturel* et celle de l'environnement *vécu* deux attitudes de protection de l'environnement, celle de la « nature » ou celle des hommes. Cette contradiction donne lieu à des confrontations politiques qui prennent une place de plus en plus forte dans les démocraties occidentales et dans les résultats électoraux. Ainsi, l'environnement est à la fois un *sujet* et un *objet* de pouvoir.

La sensibilité « environnementale » croissante de la population n'est plus à démontrer. Elle se traduit par des modifications d'attitudes et de comportements chez les Français. En écho aux propos de Jean Gaubert, député des Côtes-d'Armor, que nous avons rapportés plus haut sur les inaugurations des postes de transformation

¹ LACOSTE, Yves, *De la géopolitique aux paysages, dictionnaire de la géographie* / Paris, Armand Colin, 2003, 413p. Albert Einstein, quant à lui, définissait très poétiquement : « *L'environnement, c'est tout ce qui n'est pas moi* ».

électrique dans les villages¹, nous reproduisons ci-dessous l’affiche de la campagne électorale de François Mitterrand, en 1965, qui posait fièrement devant des lignes de transport d’électricité à haute-tension. Quel candidat prendrait, aujourd’hui, le pari de poser devant de telles installations ?

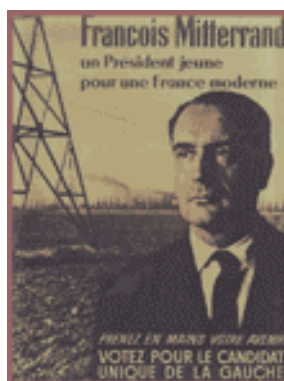


Figure 9 : Affiche du candidat François Mitterrand pour les élections présidentielles de 1965.

Enfin, la prise de conscience écologique a trouvé un terreau et un débouché électoral auprès des partis écologistes, et en particulier auprès du parti « *Les Verts* ». Les résultats des dernières consultations électorales de mars 2004 en font la deuxième force politique de gauche après le parti socialiste et devant le parti communiste². Pour autant, les citoyens sensibilisés aux questions environnementales ne se réduisent pas exclusivement aux électeurs des partis écologistes. Toutes les formations politiques parlementaires disposent à présent de propositions et de programmes en faveur du respect de l’environnement.

Environnement local

¹ Cf page 67 : « Dans les années 60/70, on inaugurait encore en grande pompe le nouveau transformateur placé, tel un arc de triomphe, au milieu de la place du village. Ces temps ont changé et désormais, comme en tant d’autres domaines, les consommateurs, après avoir exprimé des exigences quantitatives, se préoccupent de qualité. D’où la demande de plus en plus pressante d’intégration des réseaux ».

² Pour une histoire de l’écologie, de 1974, date à laquelle René Dumont se présente aux élections présidentielles et fait entrer de plain pied les écologistes dans le jeu politique, à nos jours, on se reportera notamment à SAINTENY Guillaume, *Les Verts*, PUF, Paris 1997 et au numéro d’Hérodote, *Ecologie et Géopolitique*, n°100, 1^{er} trimestre 2001.

Les phénomènes de contestation locale face aux infrastructures et de conflits d'acceptabilité de type NIMBY rejoignent souvent les motifs de défense de l'environnement écologique. Ce phénomène social mêle les préoccupations légitimes des populations aux égoïsmes locaux.

Analysant la chute du mouvement antinucléaire, mis à mal par ses propres contradictions internes et par l'acceptation de la démocratie au détriment des pratiques révolutionnaires, M. Wieviorka et S. Trinh mettent en évidence les nouvelles caractéristiques des oppositions à EDF. La montée en puissance de la « pression locale » est manifeste à l'occasion de chaque opération conduite par EDF sur les constructions de lignes. Les contradictions sont fréquentes entre les agriculteurs, qui souhaitent des lignes très hautes et très espacées afin de pouvoir manœuvrer les engins agricoles, et les écologistes, qui souhaitent l'inverse afin de protéger le paysage ou les migrations d'oiseaux.

« Mais le plus souvent, l'écologie se mêle à la défense d'intérêts particuliers et locaux pour créer un rapport de forces dans lequel il s'agit d'obtenir de l'Etablissement des indemnités ou des aides les plus importantes possibles. La multiplicité des situations locales où EDF se prépare à installer (ou à supprimer) une ligne et quelques pylônes, ou tout autre équipement, même modeste, a pour contrepartie la multiplicité des pressions, astreignantes et coûteuses, où ses responsables ont le sentiment d'être considérés comme une « vache à lait » ».¹

Depuis, les difficultés rencontrées par les promoteurs de l'énergie éolienne, en raison de la mobilisation des populations riveraines au nom de l'atteinte au paysage, mettent les acteurs de la mouvance environnementale face aux contradictions de notre époque. La réalisation de l'intérêt général ne se résumant pas à la somme des intérêts particuliers, il faut parfois passer par la contrainte et par l'acceptation ou le renoncement. Une autoroute, un aéroport, une éolienne ou un établissement pour jeunes délinquants est d'abord utile à l'ensemble de la société avant d'être plus ou moins harmonieusement intégré au paysage. Il se passe autour de ces contestations

¹ WIEVIORKA Michel, TRINH Sylvaine, *Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989, 265 p, p. 131.

locales une transformation de l'action publique et politique très intéressante mais assez comminatoire pour l'avenir des grands projets d'infrastructures.¹

(b) *L'énergie est au cœur des enjeux environnementaux*

Toutes les questions liées à l'énergie sont au cœur de problématiques environnementales. L'énergie est en rapport direct avec l'action de l'homme sur son environnement, la pollution des airs et l'émission de gaz à effet de serre étant le plus souvent une des conséquences de la combustion d'énergie.

La guerre américaine en Irak des années 2003-2004 et l'explosion consécutive du prix du pétrole et des matières premières énergétiques ont remis l'énergie au premier rang des préoccupations des Français. L'approche se fait dans un premier temps par le « porte-monnaie » des consommateurs : la sensibilité aux questions énergétiques est d'abord celle du coût des matières premières. Mais les médias ont également largement relayé les propos des spécialistes - même les plus alarmistes - sur l'état de dépendance énergétique des nations « occidentales ».

Le discours des organisations environnementales sur l'énergie est solidement bâti, leurs militants ayant souvent fait de l'énergie nucléaire un de leur motifs principaux d'engagement. Son analyse met en lumière ses ressorts.

En premier lieu, ce discours distingue à juste titre *électricité* et *énergie*. L'électricité n'est qu'une forme d'énergie. C'est d'énergie(s) dont les hommes ont besoin. En allant plus loin dans les réflexions préliminaires et argumentatives, il convient de distinguer entre *besoins* et *moyens*. Une maison a besoin d'être « chaude » avant d'être chauffée. La construction doit donc respecter des normes d'isolation très strictes, souvent inspirées des constructions traditionnelles, ou faisant appel aux procédés HQE (Haute Qualité Environnementale). Nos exigences en termes de confort et de chaleur intérieure mériteraient sans doute, de ce point de vue, d'être réduites (voir le programme de réduction de la température des maisons à la fin des années

¹ Pour autant, nous avons choisi de ne pas consacrer d'analyse à ce phénomène en tant que tel, la littérature universitaire étant devenue relativement abondante sur ce sujet.

1970 : le confort à 19°). *In fine*, la production de chaleur doit faire appel à des procédés non polluants ou considérés comme tels : utilisation du bois et du gaz, panneaux solaires... Par ailleurs, en milieu urbain, le chauffage collectif et les réseaux de chaleur sont plébiscités pour leur efficacité énergétique¹.

Ce discours de bon sens permet une mise à plat des pratiques dans le sens d'une meilleure maîtrise de l'énergie mais la sobriété énergétique est un comportement qui nécessite de fortes incitations et une pédagogie volontariste. C'est le rôle qui a été confié à l'ADEME depuis sa création (AFME), en 1982.

(c) *Maîtrise de l'énergie ou malthusianisme énergétique ?*

L'analyse des discours et des argumentaires relatifs à la maîtrise de l'énergie, qu'ils soient militants ou institutionnels, mérite que l'on s'interroge sur la frontière entre la sobriété énergétique et ce que nous appelons le malthusianisme énergétique.

Un groupe de militants de la maîtrise de l'énergie a développé en 2003 un scénario de sobriété énergétique intitulé « négaWatt » sur le principe suivant : l'électricité la moins chère est celle que l'on ne consomme pas.

« Nos modèles énergétiques restent fondés sur un dogme intangible : produire toujours plus pour consommer toujours plus. Pourtant, il est urgent de rompre avec la croissance immodérée de nos consommations, partager nos ressources de façon équitable et contribuer à la solidarité entre les hommes. Si nous n'agissons pas, une vraie crise de l'énergie est devant nous : pénuries des ressources, risques environnementaux majeurs, conflits internationaux et profonde inégalité. Agissons en changeant notre regard sur l'énergie. Adoptons la démarche négaWatt : soyons d'abord plus sobres dans nos comportements, travaillons ensuite à l'efficacité dans nos usages de l'énergie, soutenons enfin le développement des énergies renouvelables. »²

¹ Le même type de raisonnement s'applique aux déplacements et aux transports : les déplacements en voiture qui ne sont pas indispensables sont prohibés dans ce discours au profit de modes de déplacement « doux » Transports collectifs, vélo, marche à pied et mise en place de Plans de Déplacement d'Entreprise (PDE) sont plébiscités.

² Première page du manifeste NegaWatt pour un avenir énergétique sobre, efficace et renouvelable : http://www.negawatt.org/doc_teledechargeables/Manifeste%20nW%20v2.pdf

Ce scénario, largement diffusé auprès des partis politiques et associations locales qui relaient les politiques de maîtrise de l'énergie, est lui-même relativement sobre dans son positionnement pour élargir l'audience traditionnelle des écologistes. Le nucléaire n'est abordé qu'en filigrane. Mais le fond de l'argumentation porte sur la capacité des sociétés à trouver un moyen de pallier la production d'origine nucléaire.

Mettre un terme à la production d'électricité d'origine nucléaire en France ne pourrait se faire sans avoir recours à des sources de production thermique beaucoup plus polluantes. Il faudrait donc réduire la consommation, transformer les besoins en électricité en besoin en énergie et développer les énergies renouvelables.

Les Verts évoquent très sérieusement ce scénario de sortie du nucléaire. Les 2/3 de l'énergie sont d'origine nucléaire ? Qu'importe, ils seront remplacés par 1/3 d'économies d'énergie, 1/3 d'énergies renouvelables et le dernier 1/3 sera assuré par des techniques modernes d'exploitation du charbon et du gaz.

Ces scénarii s'appuient aussi sur une représentation malthusienne de la société : nous sommes trop nombreux, nous consommons trop, nous nous développons trop. Il y a du pêché et de la repentance dans ces discours. Toutes les catastrophes, y compris celles dont les causes sont exclusivement « naturelles » comme celle du Tsunami indonésien, sont montrés du doigt comme une résultante de notre mode de développement.

L'utopie d'une énergie inépuisable, sans conséquence sur l'équilibre de la biosphère et bon marché pour permettre le développement économique et social de l'ensemble de l'humanité, est un mythe prométhéen qui ne fait plus rêver. L'avenir est à la sobriété et à la repentance.

3) Le nucléaire : la source d'énergie militante des écologistes français

Sous ce titre, au ton volontairement provocateur, nous voudrions mettre en lumière le rôle « moteur » et déclencheur du nucléaire dans l'engagement des

militants écologistes ainsi que l'importance affective et symbolique des représentations qui sont liées au nucléaire.

La question du nucléaire a fait l'objet de nombreuses recherches et publications. On notera en particulier les récents travaux de Yannick Barthes sur les politiques de concertation autour de la question des déchets nucléaires et sur la participation et la concertation comme outils de rétablissement de la confiance entre sciences et société¹. Cependant, une analyse de nature géopolitique et géo-historique des mobilisations contre le nucléaire mériterait d'être réalisée, en tant que telle, pour mettre en évidence les dimensions locales des oppositions ainsi que l'implication des acteurs et de leurs représentations.

Dans le cadre de notre analyse des relations entre les collectivités locales et l'énergie, la question du nucléaire peut être abordée sous différents angles que nous aborderons successivement.

L'énergie nucléaire est en arrière-plan du paysage politique de la plupart des acteurs intervenant dans le domaine énergétique. La contestation du programme électronucléaire du gouvernement Messmer a représenté un baptême politique pour une génération de militants écologistes, spécialisés dans les questions énergétiques, qu'on retrouve dans les réseaux professionnels des agences de maîtrise de l'énergie et de l'ADEME.

- Le nucléaire est donc un héritage historique militant qui se transmet au sein des réseaux politiques (a).
- Mais le nucléaire est également situé au centre d'un faisceau de représentations politiques qui le transcendent (b).
- Dans le cadre du marché, la question du nucléaire est utilisée comme un argument de boycott (c) et de concurrence entre fournisseurs sur le marché.
- Enfin, la question des déchets nucléaires, qui nous éloigne en partie de notre sujet, revêt une telle force symbolique que nous avons fait le

¹ BARTHES Yannick, *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de doctorat en sociologie, Ecole des Mines de Paris, 2000.

choix de l'aborder succinctement dans cette analyse des représentations (d).

(a) Les premières contestations antinucléaires comme baptême politique d'une génération militante

En mars 1974, la France réagit au quadruplement du prix de pétrole par l'accélération du programme électro-nucléaire qui avait été engagé dans les années 60. A l'époque, le prix de l'électricité d'origine nucléaire n'était pas compétitif en raison des bas prix du pétrole - en 1960, 54% de l'énergie électrique provenait de sources thermiques, 63% en 1970)¹. Le gouvernement Messmer a donc adopté, sans discussion au Parlement, le programme nucléaire proposé par la commission Péon². Pour EDF, l'énergie nucléaire apparaît comme l'énergie de l'avenir, inépuisable et garante de l'indépendance énergétique de la Nation. L'entreprise EDF apparaît alors comme l'unique outil industriel capable de sortir la France de l'impasse énergétique liée à la crise pétrolière.

Le programme électro-nucléaire - dont les premières centrales sont entrées progressivement en service à partir de 1981 - et sa contestation s'accompagnent d'une mutation industrielle pour l'entreprise EDF. Cette transformation lui impose une réflexion sur son positionnement « politique » et sociétal. Les auteurs de « *Histoire(s) de l'EDF* » relatent la difficulté à laquelle a été confrontée l'entreprise à cette période.

« Importée des Etats-Unis, la contestation se développe en Europe au tout début des années soixante-dix, un peu avant la crise pétrolière et la décision Messmer. En France, le premier symptôme en est la manifestation sur le site de Fessenheim en avril 1971. Le mois suivant, un autre rassemblement à Bugey débouche sur la mise en place du collectif « Bugey-Cobaye » première organisation permanente de la contestation. La vague anti-nucléaire s'étend alors à travers de

¹ Revue Française de l'Energie, mars-avril 1971 (p. 241) cité par PICARD Jean-François, BELTRAN Alain, BUNGNER Martine, 1985, *Histoire (s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod Bordas, 1985. (p.228).

² Les conditions dans lesquelles cette politique a été mise en œuvre à l'époque paraissent impossibles à renouveler de nos jours ; on n'imagine pas une relance du nucléaire sans débat devant le Parlement.

multiples péripéties pour culminer à l'été 1977 lors de la manifestation sur le chantier de Super-Phénix à Creys-Malville.

Le mouvement anti-nucléaire est complexe. Issu des retombées de 1968, il se place d'emblée en dehors des groupes sociaux traditionnels, partis politiques et syndicats, dont il dénonce les compromissions. La contestation est un choc profond et douloureux pour EDF. L'établissement a certes déjà connu la critique mais cette fois la mise en cause de leur « déontologie » heurte des hommes conscients de remplir une mission d'intérêt national. EDF fait un effort remarquable pour tenter de comprendre le phénomène. A cette occasion, cette maison d'ingénieurs découvre les sciences sociales. A partir de 1972, un service de Relations Publiques créé à la suite de la commémoration du vingt-cinquième anniversaire de l'entreprise (1971) se lance dans une série d'études sur l'opinion publique et le mouvement contestataire »¹

La tension sociale et politique connaît son apogée lors d'un attentat à la bombe, en juillet 1977, contre le domicile personnel de Marcel Boiteux², alors Président d'EDF. Plus récemment, la confession de l'ancien député écologiste genevois, Chaïm Nissim, à propos de l'attaque du chantier de Creys-Malville en janvier 1982 avec un lance-roquette russe fourni par le groupe terroriste belge des Cellules Communistes Combattantes (CCC), illustre la tension des luttes anti-nucléaire de l'époque³.

Nous avons indiqué, dans le chapitre précédent consacré aux profils politiques des militants de la « nébuleuse » environnementale, à quel point les oppositions au plan Messmer au niveau national et les oppositions locales aux constructions de centrales nucléaires avaient agi comme un baptême politique générationnel. Ces combats passés et communs lient de nombreux militants devenus professionnels. Pour les plus jeunes d'entre eux qui n'ont pas vécu ces temps « héroïques », le nucléaire fonctionne comme une mythologie, un combat qu'il faut raviver et reprendre.

¹ PICARD, BELTRAN, BUNGENER, *Op. cit.*

² L'épisode est relaté par l'ancien Président d'EDF dans son livre de mémoires *Haute Tension*, *op.cit.* p. 216.

³ Confessions publiées par le journal suisse *Le Temps*, 8/05/03.

(b) *Des représentations fortes et composites*

Au cours des années 1970 et 1980, le nucléaire a fait l'objet de très nombreuses études sociologiques dont certaines ont été financées par EDF qui cherchait alors à comprendre les ressorts de la contestation. Toutes font apparaître la complexité des représentations à l'œuvre chez les militants.

En 1980, les dirigeants d'EDF confient à quelques historiens le soin d'interroger l'histoire récente de l'Entreprise pour mieux appréhender les difficultés du présent. L'historien Alain Beltran¹ raconte ci-dessous la genèse de la mise en œuvre de ces travaux de réflexion au sein de la Direction des Etudes et Recherches d'EDF et témoigne du rôle fonctionnel de la recherche en sciences humaines dans les entreprises.

« Après avoir été secouée par la contestation antinucléaire – qui se fondait sur l'opposition à une société centralisée et technocratique - , EDF avait dû apprendre à dialoguer, à se justifier, à comprendre toute la complexité d'une société qu'elle pensait en son for intérieur servir de son mieux. Elle avait fait appel à des sociologues ou à des psychologues pour mieux appréhender ceux qui ne suivaient pas sa politique. Pourquoi ne pas y ajouter le travail des historiens ? On nous avait suggéré que, peut-être, quelque part dans l'histoire récente de l'entreprise, le pacte initial entre EDF et les Français s'était modifié, altéré »

D'autres types de recherches, comme celles d'Alain Touraine², ont mis l'accent sur le caractère composite du mouvement antinucléaire dont les significations peuvent être différentes : action anti-technocratique, remise en cause globale du mode de vie, critique de l'ordre et de l'Etat, gauchisme, culture post-industrielle...

¹ BELTRAN Alain, Une histoire d'EDF : dix ans après, in MEYNAUD Hélène-Yvonne (dir.), *Les sciences sociales et l'entreprise : cinquante ans de recherche à EDF, préface de Marcel Boiteux*, Paris, la Découverte, 1996. p. 305.

² TOURAINE, A., HEGEDUS, Z., DUBET, F., WIEVIORKA, M., *La prophétie antinucléaire*, Paris, Seuil, 1979. Alain Touraine a conduit autour des militants anti-nucléaire une démarche, très innovante à l'époque, de sociologie permanente, une expérience d'auto-analyse du mouvement par les acteurs eux-mêmes, aidés par un sociologue. Deux groupes de militants ont été rassemblés par les sociologues, l'un à Paris, l'autre à Grenoble (les acteurs de la période de contestation de Creys-Malville) pour comprendre quelles étaient les racines de la contestation.

Aux argumentations traditionnelles des écologistes, qui dénoncent les risques d'accidents, de pollution radioactive des sites ou d'échauffement des fleuves, vient s'ajouter une dimension identitaire de type régionaliste.

« En 1971, donc dix ans avant Plogoff en Bretagne, la première manifestation, celle de Fessenheim, se proclame déjà « alsacienne »¹.

Les liens entre les mouvements écologistes et régionalistes sont étroits et se renforcent dans le contexte de la crise de l'Etat-nation. Au nom d'une représentation naturaliste de la Région comme espace de vie et d'identité, les luttes environnementales s'appuient le plus souvent sur des discours identitaires².

Dans la revue *Hérodote*³, François Roussely, alors Président d'EDF, faisait une hypothèse intéressante sur le regain de vitalité de la contestation du nucléaire : la chute du mur de Berlin aurait en quelque sorte rompu le lien positif entre le nucléaire militaire, utile et protecteur au nom de la force de dissuasion, et le nucléaire civil. On serait ainsi passé d'un extrême à l'autre dans le domaine des représentations du nucléaire, d'une approche positive ou neutre à une crainte, voire à une réticence.

« Le nucléaire est né du militaire avec aussitôt une dimension dramatique. Je me demande si pour une part le débat dans lequel on se trouve n'est pas dû à la chute du mur de Berlin car, à partir de là, le nucléaire militaire est apparu comme moins utile, moins garant de l'équilibre des forces qui existaient depuis Yalta, et dont le nucléaire était l'un des instruments. Au cours de cette période, le nucléaire militaire a été bien accepté. La meilleure preuve en est le consensus dans un pays comme la France, avec le ralliement de la gauche à la constitution d'une force de dissuasion. Cependant, c'est l'un de ces consensus « mous », consensus par prétériton plutôt que consensus issu d'un vrai débat. On est entré dans le nucléaire par le nucléaire militaire secret et dans une espèce de croyance en sa protection. De plus, en France, la culture de l'ingénieur est forte et le nucléaire civil s'est branché sur le nucléaire militaire, bénéficiant ainsi de la

¹ PICARD, *op. cit.* p. 240.

² Il nous semble qu'il est maintenant grand temps de mettre en cause le caractère prétendument progressiste de ces discours identitaires régionaux. Les exemples breton et corse où les partis écologistes appuient les partisans nationalistes et traditionalistes devraient être médités. Voir sur ces questions le numéro d'*Hérodote* consacré aux pouvoirs locaux, n°110.

³ ROUSSELY François (entretien avec Hérodote), *L'énergie nucléaire : l'impossible débat ?* entretien avec François ROUSSELY *Hérodote*, revue de géographie et de géopolitique, 1^{er} trimestre 2001, n°100 *Ecologie et géopolitique*, p. 97-108.

confiance accordée au nucléaire militaire.[...] Or aujourd'hui, le balancier est passé de l'autre côté. On vit dans un climat de suspicion permanente, où dès qu'une poubelle s'enflamme dans un bâtiment administratif, comme à la centrale de Bugey, l'incident prend une ampleur disproportionnée ».

Le lien entre le nucléaire civil et militaire est à double tranchant : le nucléaire civil reste entaché du péché originel du nucléaire militaire (Hiroshima) et de la culture du secret, propre au nucléaire militaire, et attribuée également au nucléaire civil.

Dans sa brillante analyse du bouleversement des représentations de l'après mai 68, Jean-Pierre Le Goff met en perspective le discours de l'écologie politique basé sur la dénonciation d'un prétendu fascisme du pouvoir qui colonise les discours et les représentations des intellectuels ainsi que des militants.

« A sa façon, l'écologie politique naissante exprime également la fantasmagorie du pouvoir et du fascisme du pouvoir et du fascisme propre au gauchisme. L'industrie nucléaire n'est pas seulement, selon la formule célèbre à l'époque, « une société policière », elle est dirigée par une « caste de techniciens militarisés » comprenant des dizaines de milliers de membres : cette caste « contrôlera et régira des centaines de milliers de civils », « appareil militaire, elle exercera sa domination au nom des impératifs techniques de la mégamachine nucléaire¹ ».[...]

« De l'électro-nucléaire à l'électro-fascisme² », le chemin peut paraître lui aussi tout tracé. Le développement de l'énergie nucléaire risque d'amener à terme le « totalitarisme technocratique³ ».⁴

Malgré la violence de ces propos et de ces raccourcis politiques, force est de constater que l'opposition des écologistes français au nucléaire est cependant loin d'être aussi efficace que dans les autres pays européens et notamment en Europe du Nord. Diverses explications peuvent être apportées à ces différences d'appréhension. Le politologue René Rémond met en avant une explication « culturelle », celle du rapport à la nature.

¹ BOSQUET Michel, « De l'électro-nucléaire à l'électro-fascisme », *Le Sauvage*, n°20, avril 1975.

² *Ibid.*

³ LALONDE Brice et SIMMONET Dominique, *Quand vous voudrez*, Pauvert, Paris, 1978, p. 108.

⁴ LE GOFF Jean-Pierre, *La démocratie post-totalitaire*, Paris, La découverte, 2002, p. 94.

« Les écologistes protestent contre les transformations de la nature. Mais les Français aiment la nature telle que l'homme la transforme. Ils applaudissent aux prouesses techniques comme le TGV, ils apprécient les jardins à la française, modèle de la nature domestiquée. La situation est différente dans les pays d'Europe du Nord. Chez ces peuples, on peut trouver une sorte de religion de la nature sauvage, primitive. Tout ce qui s'en écarte est suspect ».¹

Les formes de l'activisme anti-nucléaire sont souvent assez spectaculaires et médiatiques. A l'aube du débat national sur l'énergie annoncé par le Premier ministre Raffarin dans son discours d'investiture, les associations anti-nucléaire se préparaient en jouant le registre classique de la « victimisation ». Lors d'une conférence de presse de six associations contre le nucléaire², Stéphane Lhomme, militant actif de la LCR à Bordeaux et représentant du réseau *Sortir du Nucléaire*, développait une martyrologie classique :

« Nous mettrons tout en œuvre pour empêcher le coup de force, c'est à dire la construction de l'EPR, c'est clair que s'il y a des morts et des blessés, ils seront dans notre camp »³

Les représentations mentales liées à l'énergie nucléaire sont donc très diverses, tant en nature qu'en intensité ; elles s'appuient en général sur d'autres appréciations et sur d'autres oppositions : à l'Etat, au monopole, au secret, au progrès technique. Les ravages occasionnés par les ruptures de barrage dans l'histoire ont toujours été catastrophiques. Mais la technique qui consiste à transformer une retenue d'eau en énergie est simple, accessible à tous. Elle ne suscite donc pas la crainte du nucléaire qui demeure un processus technologique complexe et qui n'est accessible qu'aux scientifiques et aux spécialistes.

¹ *Science & Vie*, décembre 2003, p. 36.

² Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace France, le réseau Action Climat, le Réseau Sortir du Nucléaire et WWF France.

³ Cette prophétie victimaire s'est accomplie le 7 novembre 2004 mais dans des conditions où la victime ne doit son sort qu'à la bêtise de ses propres actes. Un manifestant qui s'était enchaîné sur une voie ferrée pour tenter de stopper un convoi transportant des déchets retraités vers l'Allemagne est mort des suites de ses blessures à la jambe. Les activistes anti-nucléaire ont pris l'habitude de s'enchaîner littéralement aux voies avec des cadenas pour ne pas être délogés par la police. Dans ce cas, il semblerait que l'accidenté ne soit pas parvenu à s'extraire de son propre piège avant que le train ne ralentisse. Le lendemain, le journal *Libération* commençait son article par les termes suivants : « *Le Nucléaire a tué hier, sur une voie ferrée près d'Avricourt (Meurthe-et-Moselle)...* ».

(c) *Militants, entreprises et marché : une lutte de territoires et de concurrence*

L'opposition au nucléaire prend un tour nouveau dans le contexte de l'ouverture du marché de la fourniture. Le 30 juin 2004, à la veille de l'ouverture du marché de l'électricité à tous les clients professionnels, *Greenpeace France* lançait une campagne d'opinion « *EDF : demain, j'arrête* » pour inciter les clients éligibles à marquer leur refus du nucléaire et de l'EPR.

« *Nous proposons aux 60% de Français qui ne veulent pas d'une poursuite du nucléaire et demandent une réorientation de la politique énergétique au profit des énergies renouvelables, de changer d'opérateur dès qu'ils en auront la possibilité en signe de protestation ; les professionnels dès le 1er juillet 2004, les particuliers trois ans plus tard* »¹



Figure 10 : Logo du Mouvement Greenpeace. Juin 2004.

Greenpeace indiquait par ailleurs que, pour sa propre consommation, l'association avait contracté avec Gaz et Electricité de Grenoble pour une fourniture d'électricité 100% verte (Offre *ECO-Alpes* + de GEG, composée de 100% d'électricité produite par des centrales de micro-hydroélectricité). Quelques jours plus tard, le journal *La Tribune* pointait du doigt la contradiction politique de l'acte de *Greenpeace* en rappelant qu'EDF détenait une part certes minoritaire (4.31%) de la SAEML GEG aux côtés de la ville (50.1%) « *mais plus drôle encore, cette SEM est contrôlée à 38% par Elyo, une société du groupe Suez qui pourrait participer au financement... de l'EPR* »².

¹ Site Internet de la campagne de Greenpeace. <http://www.edfdemainjarrete.org> .

² *La Tribune*, le dessous des cartes, 8 juillet 2004.

Certains écologistes ont délibérément fait le choix de la libéralisation et de la privatisation des opérateurs dans l'espoir de mettre un terme au nucléaire. Mais cette hypothèse, sous forme de pari, est loin de faire l'unanimité au sein même des associations anti-nucléaire. Une polémique interne à Greenpeace a été relancée par une tribune de Ben Cramer, ancien responsable désarmement de Greenpeace, et de la journaliste scientifique Camille Saïssset dans le journal *Libération* du 13 septembre 2004.

« Dans leur ras-le-bol de la monoculture énergétique, les écologistes sont persuadés que le nucléaire sera vaincu par la libéralisation du marché. Ils en veulent pour preuve que les Etats-Unis n'ont pas commandé de centrales depuis l'accident de Three Mile Island (Pennsylvanie) en 1979. Ils estiment, un peu vite à nos yeux, que la privatisation ou l'ouverture du capital d'EDF est un moindre mal par rapport à l'« enfer nucléaire [...] »

Les écologistes qui souhaitent que le citoyen « éclairé » puisse choisir son électricité en fonction de son coût ne devraient donc pas s'illusionner, ni illusionner les autres. Après tout, la fabrication en série de panneaux photovoltaïques n'est pas l'œuvre de philanthropes, mais aussi de multinationales comme Shell et BP. Parmi les promoteurs de l'éolien, les amoureux de Proudhon côtoient la société Jeumot, une filiale de Framatome (groupe Areva). »¹

Au-delà de l'ouverture des marchés de la fourniture, les tensions entre les associations anti-nucléaire et l'entreprise EDF peuvent prendre des formes de *géopolitique* commerciale au sens propre : tensions de territoire, de concurrence sur le même segment d'activité.

La campagne de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature) et de son Réseau Education à la Nature et à l'Environnement (RENE) contre « les classes énergie » organisées par l'Education nationale sous la forme d'une visite pédagogique de la centrale nucléaire de Saint-Alban, en fournit un bon exemple : l'association a dénoncé ce programme de visites « propagandiste » en faveur du nucléaire :

¹ Ben Cramer et Camille Saïssset, *Privatisation d'EDF : qui disjoncte ?* Libération, 13 septembre 2004.

« Si le programme annoncé traite habilement des différentes filières énergétiques, l'association estime qu'il s'agit clairement pour EDF de banaliser le nucléaire. [...] cette affaire est d'autant plus choquante pour la Frapna que c'est l'Education nationale elle-même qui « sous-traite » l'enseignement à l'entreprise nucléaire EDF ! »¹.

L'opposition de la FRAPNA est cohérente avec son orientation politique en matière énergétique, définie à l'article 8 de sa charte :

8/ Réduire la consommation énergétique. Sortir du nucléaire et mettre fin aux risques et à la production de déchets radioactifs. Développer la production locale d'énergies renouvelables respectueuses de l'environnement. »

Mais pour être tout à fait complet, il faut ajouter que l'association tire une partie importante de ses revenus - et donc de ses moyens de fonctionnement - de l'organisation de campagnes pédagogiques auprès des enfants et de sorties « nature » pour sensibiliser les enfants et leurs parents à l'environnement.

Classes nature, « sous-traitées » par l'Education Nationale à des associations militantes, contre *classes énergie*, sous-traitées à une entreprise publique : le segment de « pédagogie éducative » de l'école laïque fait l'objet d'une vive concurrence idéologique.

L'utilisation du terme « *entreprise nucléaire* » pour qualifier EDF est révélatrice de la distance que tiennent à marquer les militants de la FRAPNA avec l'entreprise publique. La libéralisation et le changement de statut de l'entreprise pour ses fonctions de production et de commercialisation va sans doute accroître ce type de distanciation. Les représentations vont évoluer. On ne critique plus l'Etat et la Nation qui ont fait le choix du nucléaire mais une société anonyme, à capitaux privés, ainsi rendue suspecte de réaliser des profits à partir de sa production d'électricité d'origine nucléaire. Ce changement de statut de l'entreprise pourrait indirectement renforcer les liens entre les arguments des écologistes et ceux des anti-libéraux et altermondialistes.

L'association ATTAC est ainsi très divisée sur la question nucléaire. Bien que sa direction nationale reste proche du parti communiste et qu'elle demeure politiquement

¹ Communiqué repris par le *Dauphiné libéré* dans son édition du 15 décembre 2002.

attachée aux notions liées de progrès social et technologique, les sections locales d'ATTAC, plus influencées par les mouvements contestataires d'extrême gauche, appuient régulièrement les manifestations anti-nucléaire.

(d) *La gestion des déchets nucléaires : le talon d'Achille du nucléaire ?*

La question des déchets a parfois été qualifiée par ses opposants de *talon d'Achille* de la filière nucléaire. La bonne gestion de l'ensemble du cycle de production nucléaire, et en particulier de ses déchets, par le producteur est une des conditions essentielles de l'acceptabilité du nucléaire par les opinions publiques. Les opposants au nucléaire s'appuient systématiquement sur le système de traitement des déchets pour dénoncer l'irresponsabilité de la filière industrielle.

D'un point de vue politique, il n'est pas pensable de lancer la construction d'une série de nouveaux réacteurs nucléaires sans justifier de la bonne gestion des déchets radioactifs de forte ou même de très faible activité. Comme le résume Yves Marignac, de l'agence d'expertise sur le nucléaire : « *En termes d'image, dire que l'on s'en occupera dans cinquante ans est difficilement compréhensible pour le public* »¹.

L'industrie nucléaire devrait produire près de 750.000 tonnes de déchets à très faible activité (TFA), notamment en raison du démantèlement de huit réacteurs de première génération et de Super-Phénix. La radioactivité de ces déchets, issus en grande partie des matériaux de construction des centrales, est très faible. Elle est si proche de la radioactivité naturelle - entre 1 et 100 becquerels par gramme (Bq/g) - que certains pays autorisent leur recyclage en matériaux de construction. La France a choisi de mettre en place une filière industrielle dédiée exclusivement aux déchets afin de maîtriser l'ensemble du cycle nucléaire.

Avec la loi Bataille, le Parlement français s'est doté d'une loi exceptionnelle en matière de choix et d'orientation technologique. La loi du 30 décembre 1991 - dite loi

¹ Extrait de l'article d'Emmanuel Monnier « *Nucléaire. Du passé, EDF veut finalement faire table rase* » paru dans *Sciences & Vie* pp. 70-76 Janvier 2004.

Bataille - a dégagé trois hypothèses en matière de recherche sur la gestion des déchets radioactifs dits « de haute activité et à vie longue » :

1. La réduction de la nocivité et de la durée de vie de ces déchets.
2. L'amélioration de leur conditionnement et l'entreposage en surface de longue durée.
3. L'étude des possibilités de stockage réversible ou irréversible dans les formations géologiques profondes.

Par ailleurs, la loi prévoit qu'un bilan global des recherches en cours sur le stockage de longue durée soit établi en 2006 de manière à choisir la meilleure solution pour la gestion des déchets à vie longue. Les deux premières voies de recherche sont menées par des centres de recherche, et notamment par le CEA (Commissariat à l'Energie Atomique). L'étude du stockage profond a été confiée à l'ANDRA (Agence Nationale pour la Recherche des Déchets Radioactifs). L'ANDRA a construit des laboratoires souterrains qui permettent d'étudier la roche en situation et en grandeur réelles. Le principe retenu est celui du coffre-fort fait de couches géologiques inchangées depuis des millions d'années pour isoler les déchets radioactifs de l'environnement le temps qu'ils perdent leur radioactivité¹.

Stockage en profondeur ou entreposage, d'une question technique à une option idéologique

La bataille qui oppose les écologistes adversaires du nucléaire aux exploitants et aux responsables de la gestion des déchets est en partie sémantique. Les écologistes utilisent régulièrement le terme d'*enfouissement* pour qualifier le stockage en profondeur. « L'enfouissement » a une connotation négative qui renvoie aux déchets de type excrémental qu'on cache plus ou moins honteusement, ne sachant qu'en faire. Le terme utilisé par les scientifiques en charge de la gestion de ces déchets est celui de

¹ D'après l'ANDRA, pour le moment, 90% des déchets de haute activité et radioactifs, dits "à vie courte", sont aujourd'hui gérés industriellement sur le site de Soulaïnes dans le département de l'Aube. Les 10% restants, dits "à vie longue", sont entreposés sur les lieux de production à La Hague et à Marcoule. Ceci constitue une solution sûre à moyen terme (50 ans, 100 ans, voire plus) mais l'ANDRA cherche à développer une solution sûre à très long terme.

« *stockage profond* », qui se distingue de la deuxième voie de recherche définie dans la loi Bataille : « *l'entreposage en surface* ».

L'option de l'entreposage de en surface est celle qui est prônée par les opposants au nucléaire, comme l'ancienne députée de la Drôme Michèle RIVASI :

« La solution que je propose c'est, premièrement, de créer des sites d'entreposage ou de stockage en surface et pas en profondeur, parce que, en profondeur, c'est le concept de l'abandon. On abandonne quelque chose qu'on ne sait pas gérer et on le laisse aux générations futures, en disant que la barrière géologique va arrêter toute contamination éventuelle des fûts. Sauf que personne ne peut dire ce que va devenir le fût en deux mille ans, avec l'agression des rayonnements dus aux combustibles »¹

Les opposants au nucléaire ont un intérêt politique à la présence physique et « visible » des déchets pour donner corps à leur combat. Cette hypothèse, évoquée par de nombreux observateurs du conflit autour des déchets, paraît assez vraisemblable. Les écologistes prospèrent sur la peur, en partie légitime, des risques liés au nucléaire et à la question épineuse des déchets de longue vie. Trouver une solution durable et réversible² de conditionnement et de stockage des déchets en profondeur supprimerait l'épouvantail sur lequel ils s'efforcent de mobiliser³.

¹ Citation non référencée.

² La loi Bataille précise que les solutions de stockage en profondeur prévoient les conditions de réversibilité du stockage afin de permettre un retraitement de ces déchets en fonction de l'avancée des recherches scientifiques et technologiques.

³ La réaction du ministre allemand des Grünen au lendemain de la décision de son gouvernement d'arrêter les programmes nucléaires est très révélatrice : farouche opposant à la solution du stockage en profondeur des déchets, celui-ci a changé immédiatement de politique et a accepté le stockage sous-terrain dès lors que le gouvernement allemand avait choisi l'arrêt progressif de la filière électronucléaire.

4) La décentralisation... contre l'Etat : remède et/ou projet ?

« L'enjeu des énergies renouvelables va bien au-delà de l'économique et de l'environnemental. Car il remet en cause le centralisme à la française »¹.

Cette assertion d'un des dirigeants de l'association *Rhône-Alpes Energie Environnement*, dans un article du *Progrès de Lyon* consacré aux politiques de maîtrise de l'énergie, est à bien des égards un mot d'ordre politique. D'une pierre faisons deux coups : le développement des politiques énergétiques locales est l'occasion de défaire un peu plus « le centralisme » à la française.

Le principe de base des politiques énergétiques locales s'appuie sur l'idée qu'il serait mieux de produire plus près, en lien avec les besoins locaux. Ce principe de bon sens apparent n'est pas toujours discuté et débattu sans arrières-pensées politiques.

La promotion des politiques énergétiques locales est souvent basée sur un discours anti-Nation et anti-centralisation. Reprenant la phrase du sociologue américain Daniel Bell, le lieu commun fait de l'Etat un outil trop grand pour les petites choses et trop petit pour les grandes choses. Une convergence de représentations et de convictions, partagées par le noyau dur des militants environnementalistes, alimente le discours de la crise de l'Etat et de la Nation, de la renaissance démocratique du local et du « bonheur dans le pré ».

Ce courant s'appuie par ailleurs sur un réflexe plus naturel en termes de pouvoir : celui des fonctionnaires territoriaux - dont le nombre a explosé et dont les compétences se sont élargies en moins de vingt ans – qui ont à cœur de défendre les nouvelles prérogatives des collectivités territoriales. Enfin, l'image négative d'une excessive centralisation de la politique énergétique d'EDF, considérée comme un ministère de l'énergie imposant ses intérêts au législateur, a également été influente auprès des élus locaux et nationaux.

¹ Propos de Dominique Jacques, article de Marie-Jeanne Dufour dans *Le Progrès de Lyon*, 23 mars 2002.

A titre d'exemple, le modèle fédéraliste est souvent plébiscité pour ses vertus démocratiques environnementales inhérentes. En témoigne cet extrait d'un article de Pierre Radanne :

« Cette année 1979 a été aussi celle du premier accident nucléaire grave fortement médiatisé (Three Mile Island). Même si certains programmes nucléaires ont été réalisés dans les délais prévus comme en France, le nucléaire n'apparaît plus comme un choix aussi évident. Tous les pays à structure fédérale ont cessé de commander des réacteurs nucléaires dès cette date devant l'opposition des élus locaux et la multiplication des procédures judiciaires. On peut ainsi dire, que depuis 1979 les politiques énergétiques européennes ne cessent de diverger. Avec le recul, les bases de ces divergences apparaissent clairement. Alors que le secteur de l'énergie avait été nationalisé dans la plupart des pays après-guerre, émerge un autre mode d'intervention. Les Etats fédéraux disposant d'une planification énergétique territoriale, la maîtrise de l'énergie s'y développe surtout à partir d'une action complémentaire du marché et des collectivités territoriales avec un rôle d'appoint pour l'Etat. Les politiques de l'offre ont perdu la priorité dès lors que ces économies d'énergie se sont révélées rentables. »¹

(a) *Le « paradis nordique » ou la force d'une représentation*

Les pays scandinaves ont toujours suscité la curiosité et l'envie dans une partie de l'intelligentsia française et notamment parmi celle qui est issue du militantisme de la deuxième gauche. La société civile contre l'Etat, le consensus social et la co-gestion contre le syndicalisme révolutionnaire et l'affrontement, le fédéralisme régional contre le centralisme de l'Etat-nation, les énergies renouvelables contre le nucléaire, les caricatures sont poussées jusqu'à satiété. Les âmes anxieuses ayant toujours besoin d'un paradis terrestre, certains ont échangé l'Est contre le Nord au fil des idéologies dominantes.

Il y aurait sans doute une thèse passionnante à faire sur la force de cette représentation positive. C'est en effet apparemment sans ironie qu'un sociologue français écrivait en 2002 :

¹ RADANNE Pierre, *La problématique énergétique et l'opinion publique*, op. cit, p. 71.

« Pourtant – et je sais que cela fera sourire –la bonne société existe ; on peut même la visiter librement, ce qui ne fut jamais le cas des sociétés « communistes ». Elle se trouve à deux heures seulement d’avion de Paris. Je veux parler de la forme de société et d’Etat que la social-démocratie a développée au cours des cinquante dernières années, et qui a été adoptée par les autres pays scandinaves et la Finlande... »¹

Cet engouement pour les modèles scandinaves ou plus largement nord-européens a atteint tous les domaines de la vie sociale et économique : protection sociale, institutions (parité et partage des tâches ménagères), modernité de la vie politique...

Dans un article consacré à la décentralisation en Europe, Gérard Marcou apporte tout de même une nuance salutaire.

« Les débats français sur la décentralisation font souvent référence aux exemples étrangers, notamment aux pays voisins qui ont adopté une organisation fédérale ou dont la constitution a progressivement institué une autonomie régionale très poussée. Ces exemples souvent idéalisés, sont en fait mal connus. Ils conduisent à opposer une France toujours centralisée et qui hésite toujours à conférer à ses collectivités locales les libertés qui leur seraient nécessaires, à des pays qui paraissent orientés vers une autonomie toujours plus grande de leurs composantes. À y regarder de plus près, et notamment si on étudie les compétences et les conditions de leur exercice, les finances et les relations avec les collectivités locales de base, le tableau mérite d’être nuancé. »²

Dans le domaine énergétique, le tropisme nordique est très répandu. Les militants des énergies renouvelables étant souvent par ailleurs des militants de la décentralisation politique, administrative et industrielle, ils voient de manière quasi systématique des exemples vertueux dans l’organisation des réseaux électriques allemands ou dans les éoliennes danoises.

Dans leur manifeste rédigé à l’occasion des 4^{èmes} assises de l’énergie de Grenoble, Messieurs Labrousse, Laponche et Magnin ironisent sur les quelques progrès du

¹ Daniel BERTAUX, Retour sur le modèle suédois, *La lettre du CEMS, centre d’étude des mouvements sociaux* » 31 décembre 2002, n°11, EHESS- CNRS.

² MARCOU Gérard, *Les régions entre l’Etat et les collectivités locales dans les Etats fédéraux ou à autonomie régionale : décentralisation ou centralisation ?* in DATAR, *Territoires 2020*, Paris, juillet 2003, n°8 pp.13-19.

modèle décentralisé de l'énergie, « ce qui fait presque figure d'exception dans un océan de centralisme » et poursuivent :

« Sait-on par exemple que toute nouvelle installation d'électricité photovoltaïque y compris de quelques centaines de Watts est publiée au Journal Officiel de la République Française rapportant l'autorisation de Madame la ministre déléguée à l'industrie, comme n'importe quelle installation de production de grande taille . On peut se demander combien de pages le « JO » allemand contiendrait s'il était utilisé aussi à de telles fins ?

De fait, on ne peut que constater l'écart entre la situation française à cet égard et celle des pays nordiques ou fédéraux où le « pouvoir énergétique » est plus ancré dans le local, est davantage une question de responsabilité citoyenne, pour la simple raison que l'on rencontre partout sur le territoire des personnes, des structures, impliquées dans la question énergétique. Et que l'on parle, on débat et souvent on vote sur l'énergie. C'est par exemple le cas dans un pays comme le Danemark où 65% de l'électricité est produite en cogénération et près de 15% en éolien, la plupart du temps par des compagnies municipales¹. »

Le modèle danois

Pour permettre une analyse sérieuse de la représentation positive du Danemark, il n'est sans doute pas inutile de livrer quelques données sur l'énergie dans ce pays qui échappent souvent aux argumentaires classiques.

1. Le prix de l'électricité à usage domestique est le plus élevé d'Europe². En 2002, les Danois payaient 217.5€ le MWh quand la moyenne européenne était de 129.6 €MWh (France : 118.5€MWh).
2. Par ailleurs la structure de la production d'électricité laisse une place prépondérante aux combustibles fossiles : 82.8 %, le reste étant d'origine renouvelable : 11.4% éolien, 5.7 % biomasse, 0.1 % hydraulique. La part de production d'énergie à partir des centrales à charbon est telle que le Danemark fait partie des pays qui rejettent le plus de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les statistiques d'Eurostat indiquent que le Danemark

¹ Extrait du texte cosigné par Bernard LAPONCHE, Michel LABROUSSE et Gérard MAGNIN *Un Nouveau Regard sur l'Energie Energie décentralisée : enjeux économiques, technologiques et territoriaux*. Document réalisé à l'occasion des 4^{èmes} Assises nationales de l'énergie de Grenoble des 2,3 et 4 décembre 2002. p. 28.

² Source : Observatoire de l'Energie (DGEMP -MINEFI) d'après Eurostat (juillet 2002).

est encore loin d'atteindre ses objectifs de réduction. Sur une base 100 qui a été calculée à partir des émissions de tous les pays européens en 1991 à l'occasion du protocole de Kyoto, le Danemark, alors à 116, devrait atteindre 79 en 2008, en 2000, il était à 99.

	Emissions totales de CO ² (en tonne de carbone/habitant)	Production de CO ² due à la production électrique (en tonne de carbone/habitant)
France en 1996	1.8	0.1
Danemark en 1996	3.75	2.08

3. L'énergie éolienne au Danemark a fait un bond spectaculaire depuis 1991 avec 19.5 % de croissance annuelle. Toute nouvelle production d'électricité à partir de source éolienne se substitue donc aux productions classiques à partir de charbon.
4. Les Danois ont fait le choix de ne pas produire d'énergie à partir du nucléaire mais en consomment pourtant régulièrement en provenance de la Suède d'où ils importent une partie importante de leur électricité.

Le modèle danois témoigne d'un fort dynamisme de la volonté de promouvoir l'éolien mais il est difficilement transposable à la France, dont la structure de production énergétique est radicalement différente.¹

Parmi les plus grands promoteurs de ce « paradis nordique », l'association Energie-Cités a réalisé, avec le soutien de la Commission européenne, un recensement de 105 bonnes pratiques en Europe dans le domaine des énergies renouvelables en milieu urbain. L'Allemagne est en tête des bonnes pratiques, avec vingt-et-une recensions contre dix pour les pays qui la suivent, la Suède et la France.

¹ Ce raisonnement est largement inspiré de l'excellente analyse de Jean Guilhamon, ancien directeur général d'EDF parue dans le Courrier des lecteurs de la revue des anciens élèves de l'école nationale des ponts et chaussées *PCM Le Pont* n°1 janvier 2004.

L'Allemagne

En matière d'énergie, les effets d'échelle sont rarement connus du grand public. Aussi, les effets d'annonce produisent facilement des représentations erronées.

En 2002, l'Allemagne a augmenté sa production solaire de 30%. Le chiffre est conséquent. Mais cette production solaire ne représente à présent jamais que 0.03% de la production électrique nationale...

Les comparaisons entre l'Allemagne et la France sont très fréquentes ; leurs histoires industrielle et énergétique et leurs organisations administrative et territoriale ne sont pourtant pas comparables.

Christian Stoffaës rappelle une de ces différences :

« Dans les pays de tradition fédéraliste, tels que la République fédérale d'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, les pays scandinaves, l'industrie électrique est structurée en plusieurs centaines d'entreprises au niveau de la distribution locale avec de fortes interférences avec les collectivités publiques territoriales : régies municipales, entreprises mixtes, etc., pendant que la production et le transport relèvent d'entreprises industrielles, privées ou semi-publiques, opérant à l'échelle régionale.

Dans les pays centralisés et régis par le droit public, le service public de l'électricité est régi par un nombre réduit de grandes entreprises généralement publiques, parfois comme en France, par un monopole d'Etat. Dans les pays de droit libéral et de common law, la dérégulation a établi une multiplicité d'entreprises et instauré un marché libre, comme au Royaume-Uni. Les choix énergétiques sont dominés, en RFA par le charbon, en France par le nucléaire, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par le gaz, en Suède et en Suisse par l'hydraulique, etc. »¹

Ces différences culturelles ne méritent pas systématiquement jugement et alignement sur le modèle en vogue. Une question sous forme de provocation mériterait d'être posée : Pourquoi, *a priori*, l'interférence locale des entreprises municipales ou régionales serait-elle plus bénéfique au bon accomplissement du

¹ STOFFAËS Christian, Un exemple sectoriel : pour un service public européen de l'électricité, in chapitre VII du livre *L'accès aux services d'intérêts économique général*, sous la direction de Jacques VANDAME et de Stéphane RODRIGUES, Paris, Editions ASPE, collection ISUPE, 2003. pp. 157-165.

service public que l'interférence nationale ? En quoi les entreprises locales, dont les municipalités perdent peu à peu le contrôle en vendant leurs parts à des groupes financiers, seraient-elles plus proches du pouvoir démocratique qu'une entreprise nationale, comme par exemple EDF dont le Président est nommé en conseil des Ministres et dont la tutelle est assurée par le gouvernement ?

La structure des réseaux de distribution allemands est également très différente de celle des réseaux en France. Le réseau français a été conçu dans une optique de rationalisation et d'optimum économique à l'échelle nationale, ce n'est pas le cas de l'Allemagne dont les réseaux ont d'abord été régionaux.

Enfin, sur des questions plus sensibles encore comme le nucléaire, il faut concevoir que le rapport des Allemands à la nature est très différent de celui qu'entretiennent les Français. Dans un article consacré à la perception du nucléaire en Allemagne, Brigitte Sauzay nous met en garde contre une analyse de la représentation du nucléaire en Allemagne à partir des clivages idéologiques traditionnels.

« L'idée de refus du nucléaire et plus généralement la défense de l'environnement ont trouvé une première terre d'accueil dans un Land, traditionnellement de droite, la Bavière qui créa le premier ministère de l'Environnement de la planète. L'écologie n'est pas en Allemagne un thème typiquement « de gauche »¹.

Une seconde différence d'approche entre l'Allemagne et la France, celle des représentations du *monopole* et des *oligopoles*, est à l'origine de divergences d'appréciation au niveau européen pour l'ouverture des marchés : pour les Allemands, la libéralisation permet de lutter contre les oligopoles vécus comme négatifs a priori. Ce sentiment explique notamment, et en partie, le consentement à l'ouverture des marchés du rapporteur de la seconde directive européenne², le député européen écologiste luxembourgeois Claude Turmes.

¹ PICAPER Jean-Claude, GRAWE Joachim, 2001 *Nucléaire, l'Europe partagée* / Paris, Ramsay, 2001.

² Directive 2003/54/CE.

(b) *La production d'énergie dite « décentralisée »*

La production décentralisée d'énergie est un axe important des politiques énergétiques locales. Les assises de l'énergie de Grenoble, en décembre 2002, ont consacré une édition à cette question stratégique. Pour l'occasion, trois des experts professionnels les plus influents de la nébuleuse énergéto-environnementale ont rédigé un manifeste dont on citera de larges extraits tant ils véhiculent des représentations géopolitiques intéressantes.

« Le progrès des technologies, au niveau de la consommation comme de la transformation et de la production de l'énergie, ainsi que l'évolution socio-politique vers une décentralisation des pouvoirs et une revalorisation de la fonction citoyenne sont aujourd'hui favorables pour que le modèle énergétique dominant – le paradigme de l'offre centralisée – puisse faire place à un modèle fondé sur la demande et l'utilisation des ressources locales, avant de faire appel aux grands systèmes centralisés, en fait selon le principe de subsidiarité¹ ».

Dans le même texte, les auteurs qualifient le système énergétique actuel :

« L'architecture centralisée des systèmes énergétiques que nous connaissons aujourd'hui résulte d'une évolution historique qui atteint son apogée dans le dernier tiers du XX^e siècle.

Cette évolution est marquée par l'éloignement des lieux de production et de transformation de l'énergie des zones de consommation, allant jusqu'à la mondialisation des grandes filières énergétiques et l'exclusion des systèmes de production et de transformation locaux au profit des systèmes centralisés, ce qui a pour conséquence la perte croissante de contrôle du citoyen sur l'énergie qu'il consomme : il est relégué au simple rôle de « consommateur.

Ce phénomène mondial a été tout particulièrement relayé en France du fait d'une architecture politique et administrative extrêmement centralisée. »²

¹ Extrait du texte cosigné par Bernard LAPONCHE, Michel LABROUSSE et Gérard MAGNIN *Un Nouveau Regard sur l'Energie Energie décentralisée : enjeux économiques, technologiques et territoriaux*. Document réalisé à l'occasion des 4^{èmes} Assises nationales de l'énergie de Grenoble des 2,3 et 4 décembre 2002.

² *Ibid.*

Energie décentralisée versus énergie centralisée ?

Dans un pays hanté par un passé jacobin, où la puissance du terme *décentralisation* est particulièrement porteuse, la sémantique ne saurait être neutre. Il convient donc de discuter des termes et de s'interroger candidement : en quoi l'architecture existante est-elle centralisée ?

La centralisation n'est pas géographique, toutes les unités de production n'étant pas concentrées dans la même région. Les moyens de productions sont répartis sur l'ensemble du territoire. Celui-ci est maillé par trois grands types de réseaux, un réseau national de très haute tension, des réseaux de moyenne-tension à l'échelle supra-régionale et départementale. A l'échelle locale, à partir du poste source, le réseau de basse-tension alimente l'ensemble des particuliers.

La centralisation du réseau réside davantage dans son architecture administrative. RTE est la seule entité gestionnaire et propriétaire de son réseau. EDF/GRD (Gestionnaire du réseau de distribution) est une autre entité du groupe EDF, qui dispose de délégations régionales. L'interconnexion de l'ensemble de ce réseau est un facteur de force. En cas d'incident sur une partie du réseau, celui-ci peut s'appuyer sur ses parties saines pour garantir l'équilibre et la sécurité d'approvisionnement.

A contrario, les réseaux strictement locaux ne subissent pas d'atteintes liées à un éventuel dysfonctionnement extérieur, mais en cas de problème interne, elles ne bénéficient d'aucun secours. Il y a dans le réseau interconnecté une dimension de solidarité entre usagers et de « mutualisation » des risques qui en fait la grandeur et la force.

Le géographe Philippe Pelletier a consacré un petit ouvrage très incisif sur la montée en puissance des égoïsmes écologistes contemporains dans lequel il conspu une forme de naïveté décentralisatrice.

« Autre danger du prétendu « bon sens » : le repli sur des échelles microscopiques qui devraient apporter la solution miracle à une société souffrant de gigantisme. Prenons l'exemple de l'énergie, autre thème chéri par les écologistes. Que se passerait-il si les ressources énergétiques étaient émiettées et désaccordées, sinon qu'apparaîtraient

immédiatement d'innombrables égoïsmes locaux dans le cadre du système en place ? »¹

Facteurs de décentralisation énergétique

Les auteurs du manifeste rédigé à l'occasion des 4^{èmes} Assises de l'énergie de Grenoble regroupent en trois ensembles les facteurs d'évolution de l'architecture centralisée du système énergétique vers un modèle énergétique décentralisé.

1. La dimension technico-économique liée à l'apparition de technologies nouvelles et à l'affaiblissement des filières traditionnelles et du système centralisé.
2. Les attentes des nouveaux acteurs parties prenantes de la fourniture de services énergétiques.
3. La dimension environnementale et les exigences plus fortes des acteurs qui seraient prêts à payer plus cher un service « plus propre ».

L'intérêt économique de l'énergie décentralisée serait mis en évidence par les faiblesses du système centralisé :

« Les coûts des systèmes s'accroissent : production (notamment nucléaire), transport, stockage, distribution, l'effet d'échelle est de moins en moins prépondérant, toutes sortes de contraintes, notamment environnementales et sociales, accroissent les coûts, voire empêchent le développement des systèmes »².

Cet argument fait référence à la création de nouvelles lignes de transport d'électricité à très haute tension (THT), voire au renforcement des lignes existantes, qui suscitent des oppositions presque systématiques et qui impliquent un surcoût lié à la procédure de concertation préalable et dans certains cas à l'organisation d'un débat public³. Ce raisonnement, qui pourrait prendre la forme d'un chantage, a été évoqué par Jean-Marie Chevalier devant le Conseil d'Administration de la FNCCR.

¹ PELLETIER Philippe, *L'imposture écologiste*, Montpellier, Collection Géographiques, Reclus, 1993. p. 198.

² LAPONCHE, LABROUSSE, MAGNIN, *op.cit.*

³ Les lignes à haute tension sont, avec les déchets nucléaires, les deux talons d'Achille du système énergétique français. Les auteurs l'ont bien noté : « sans moyens de transport suffisants le système

« On du mal à faire passer de nouvelles lignes à haute-tension mais en revanche, il n’y a aucune opposition pour la construction d’un tuyau de gaz. Or, le tuyau de gaz amène sur place la possibilité d’avoir ce qu’on appelle la production décentralisée, voire de la cogénération. »¹

Cette contradiction entre la nécessité d’achever l’interconnexion du réseau de transport d’électricité en Europe et les oppositions locales peut en effet être un facteur de développement de la production locale de chaleur et d’électricité. Mais le développement de la production locale d’énergie ne saurait conduire à faire l’économie de cette indispensable interconnexion.

Par ailleurs, les progrès technologiques des moyens de production décentralisée sont incontestables, les capacités de puissance des éoliennes ont cru de manière exponentielle en quelques années. Les effets de série s’opposent alors aux économies d’échelle d’une production nationale. Les progrès attendus en matière de production photovoltaïque sont considérables. *In fine*, le développement de la pile hydrogène, dite pile à combustible, pourrait révolutionner les approches énergétiques.

L’essor d’une énergie décentralisée devrait aussi s’appuyer sur le renouvellement des acteurs et sur un cadre institutionnel modifié par l’action de l’Union européenne, en particulier la dissociation des activités de réseaux et de fourniture.

« La dissociation entre les fonctions de production, transport et distribution, dans les domaines de l’électricité et du gaz, est une première étape. Dans un proche avenir, la dissociation attendue entre d’une part les services commerciaux de fourniture d’énergie et les services qui relèvent des missions d’un gestionnaire du réseau de distribution (GRD) consacreront l’ouverture des marchés du gaz et de l’électricité en préfigurant l’intégration offre-demande qui constitue une alternative au système centralisé »².

Enfin, c’est l’exigence, croissante de la part des citoyens, de sécurité et de respect de l’environnement qui plaiderait pour l’énergie décentralisée. Les auteurs

centralisé n’est pas viable. ». L’opposition au passage des lignes THT va donc bien au-delà de l’opposition parfois légitime des populations concernées par la contrainte environnementale locale : c’est un enjeu fort pour les militants du modèle décentralisé.

¹ Compte-rendu de l’audition de M. Jean-Marie Chevalier, Professeur à l’Université Paris IX Dauphine, à l’issue du Conseil d’administration de la FNCCR du 9 juillet 2003. Site Internet de la FNCCR : www.fnccr.asso.fr.

² LAPONCHE, LABROUSSE, MAGNIN, *op.cit.*

développent cette idée avec quelques arguments d'autorité et concluent ainsi leur manifeste :

« Comme pour toute activité humaine, les risques induits par l'énergie doivent être pris en considération. La sensibilité des citoyens aux conséquences d'éventuels accidents semble plus forte que jamais et les utilisateurs exigent une qualité du service irréprochable. Le système énergétique centralisé atteint alors ses limites, non pas qu'il ne soit pas possible techniquement d'accroître la fiabilité des réseaux de transport d'électricité, des centrales de production ou des pétroliers. Mais d'une part il faut disposer de solutions techniques effectives, et d'autre part mettre en place des mesures institutionnelles et des procédures administratives efficaces. Et surtout, il faut accepter de payer, parfois fort cher, pour renforcer la fiabilité des systèmes. Dans un système énergétique centralisé, la note a toute chance d'atteindre des montants inacceptables, parce que les contraintes seront trop fortes au regard des exigences des utilisateurs et des citoyens.

Il est alors économiquement et socialement plus rationnel de s'orienter vers de nouvelles solutions techniques et vers de nouveaux modes d'organisation. C'est d'ailleurs pour cela que, bien au-delà de l'énergie, la France s'oriente vers une « organisation décentralisée » de ses institutions qui tout naturellement devrait conduire vers une nouvelle forme d'organisation de l'énergie : l'énergie décentralisée».¹

Le modèle d'énergie décentralisée n'est pas neutre vis-à-vis du mode d'organisation politique et économique du secteur électrique. Jean-Marie Chevalier rappelle que les premières discussions sur la réforme des systèmes électriques ont commencé vers la fin des années 1970 aux Etats-Unis avec la loi PURPA (*Public Utility Regulatory Act*) de 1978.

*« Cette loi remet en cause le monopole de la production des compagnies d'électricité en obligeant ces dernières à acheter l'électricité produite par les « producteurs indépendants » (les *Independent Power Producers* ou IPP) qui utilisent les énergies renouvelables, les déchets ou la cogénération. L'objectif de la loi au moment du deuxième choc pétrolier, était au départ d'encourager les énergies renouvelables et domestiques et d'améliorer l'efficacité du système énergétique. Au-delà de ces objectifs, l'application de cette loi a révélé qu'il existait un potentiel important pour la production indépendante d'électricité, à un coût parfois très inférieur à celui des*

¹ LABROUSSE, *Op. cit.*

*compagnies existantes protégées par leur monopole. La production d'électricité sortait ainsi du monopole naturel et devenait un marché contestable, c'est à dire une activité ouverte à de nouveaux entrants».*¹

La pensée libérale s'accommode naturellement mieux d'une énergie abondante, diversifiée, produite par de nombreuses entreprises sur un marché ouvert, que d'une énergie d'origine nucléaire, produite et contrôlée par des établissements publics sous la tutelle de l'Etat.

Quels que soient les atouts et les bénéfices collectifs d'une production plus locale, utilisant des ressources naturelles, régionales et renouvelables comme le bois, le vent, le soleil, les politiques énergétiques locales resteront quantitativement à la marge des politiques énergétiques nationales.

La politique énergétique française poursuit quatre objectifs, rappelés dans le projet de loi d'orientation sur l'énergie discuté en première lecture au Parlement au printemps 2004 et adopté définitivement en mai 2005.

- La sécurité de l'approvisionnement et l'indépendance énergétique,
- La préservation de l'environnement et la lutte contre l'effet de serre,
- La fourniture d'une énergie à bas coût pour les entreprises et les ménages,
- La cohésion sociale et territoriale.

Si chacun de ces quatre objectifs peut favoriser l'émergence de productions locales d'électricité, tous concourent surtout à une forte intervention des pouvoirs publics nationaux pour coordonner les efforts des producteurs et des distributeurs. On imagine mal comment faire fonctionner la cohésion sociale et territoriale sans une forte régulation nationale et comment fournir de l'énergie à bas coût pour les entreprises et les ménages si les unités de production se conçoivent à l'échelle de leurs propres consommateurs.

¹ CHEVALIER Jean-Marie, *Les grandes batailles de l'énergie. Petit traité d'une économie violente*, Paris, Folio actuel, Gallimard, 2004, p. 193.

C. UN SERVICE PUBLIC LOCAL... ET NATIONAL ?

1. La distribution publique d'électricité est un service public *local*, au même titre que l'assainissement des eaux usées, la collecte des déchets ou encore les transports urbains...
2. La production et le transport relèvent de l'Etat dont le bras s'incarnait dans un établissement public industriel et commercial et désormais à travers une entreprise de droit privé dont une majorité du capital reste détenue par l'Etat, celui-ci ayant contracté un contrat de service public avec l'entreprise¹.
3. La fourniture aux clients éligibles relève quant à elle du marché.

Dans ces conditions complexes de partage des tutelles et des responsabilités, que reste-t-il de cette notion de service public local ?

Le cheminement de notre recherche sur les évolutions en cours du secteur énergétique nous conduit parfois sur des voies en apparence éloignées de la géopolitique. Nous considérons, malgré tout, que ces confrontations autour des définitions du service public, qui sont traditionnellement le domaine des politistes et des économistes, relèvent pour partie d'une analyse géopolitique. Ces notions reflètent des représentations différentes d'un territoire à un autre. Il suffit pour s'en rendre compte d'assister à une conférence européenne sur le sujet à Bruxelles ou à Strasbourg. Les approches nationales sont si différenciées qu'il n'existe pas de vocabulaire commun : le « service public » qu'on dit volontiers « à la française » apparaît souvent, aux yeux des Allemands ou des Anglais, comme un concept archaïque alors qu'il n'a pas de connotation péjorative dans l'esprit d'un Italien ou d'un Espagnol. Le débat européen a fortement souffert de ces représentations sémantiques différentes, au point que la Commission a proposé de préciser les

¹ Le contrat de service public qui lie l'Etat et EDF s'inscrit dans le nouveau contexte institutionnel issu de la loi du 10 février 2000. Signé le 19 avril 2002, il précise les missions de service public d'EDF, en tant que producteur et distributeur d'électricité, et celles du gestionnaire du réseau de transport d'électricité, RTE.

définitions terminologiques dans ses livres vert puis blanc sur les services d'intérêt économique général. Au sein de ce chapitre plus analytique, nous voudrions mettre en évidence la force des représentations liées à chacun des concepts utilisés par les acteurs pour mieux en saisir leurs enjeux politiques.

1) Le service public à la française

Le service public est l'un des piliers de *l'exception française* en Europe. La notion est un élément de patrimoine incarné qui procède d'une construction politique et juridique qui l'assimile à la Nation et à l'intérêt général. S'il fallait, à l'image du dictionnaire des *Lieux de mémoire* de Pierre Nora¹, créer un dictionnaire sémantique des concepts politiques français, ces notions de service public et de péréquation auraient de belles entrées. Service public en monopole, péréquation, gestion déléguée sont les mots-concepts du modèle français. Ils sont chargés de représentations ; alors que personne ne les définit de la même façon, il ne les laisse pas indifférents.

(a) *Le service public*

Le service public est un élément du patrimoine sémantique et politique de la France. Selon qu'on évoque sa définition juridique, son caractère politique et social ou ses incarnations économiques que sont les grands services publics comme la SNCF, La Poste ou EDF, les représentations ne manquent pas. Elles font manifester des citoyens dans la rue ou sont l'objet de plaisanteries dans les familles, ce qui témoigne en général des hautes attentes, parfois déçues, des citoyens quant à la qualité de leurs services publics.

La définition juridique classique du service public, qui remonte à la fin du XIX^{ème} siècle, repose sur trois pans : la continuité, l'adaptabilité du service et l'égalité des usagers. Dans le domaine de l'électricité, les implications sont les suivantes :

¹ NORA, Pierre (sous la direction de), *Lieux de mémoire*, en trois tomes Paris, Gallimard, 1984.

- Continuité : le service public doit fonctionner régulièrement, l'électricité étant un besoin tenu pour fondamental. Le service ne doit pas s'interrompre. Toute coupure doit être réparée au plus vite.
- Adaptabilité : les liens entre le service public et l'histoire de l'électricité sont anciens ; c'est en effet le secteur de l'énergie qui a contribué à définir ce deuxième pilier de la définition du service public, l'adaptabilité. Le service public doit s'adapter aux besoins qui évoluent et aux progrès technologiques...
- Egalité : seules les considérations liées à la nature de la prestation fournie peuvent justifier une discrimination dans la tarification des services (seconde et première classe, réductions...).

Mais cette définition juridique ne saurait résumer la force des représentations, positives ou négatives afférentes à ce terme. J. Chevalier accorde même au service public le statut de mythe :

« Le service public apparaît en France comme un véritable mythe, c'est à dire une de ces images fondatrices, polarisant les croyances et condensant les affects, sur lesquels prend appui l'identité collective »¹.

(b) La gestion déléguée : le « French model » contre le service public à la française ?

Deux types de confusions s'opèrent régulièrement entre d'une part le *service public* et le *secteur public* et d'autre part entre *le service public à la française* et le *French model*. Ces concepts véhiculent des représentations confuses entre les fonctions, les missions et la propriété des opérateurs de ces missions de service public.

Le service public est une *mission*. Le secteur public correspond à la *nature* d'un outil mis au service du service public. Le service public *à la française* ne doit rien aux jardins à la française, ordonnés et travaillés de la main de l'homme. L'attribut « à la française » caractérise la voie de développement de l'action publique que la France a

¹ J. CHEVALIER, « Regard sur une évolution », in AJDA, 20 juin 1997, n° spécial *Le service public. Unité et diversité*, p. 8 cité dans DUPUIS, GUEDON, CHRETIEN, *Droit administratif*, 7^{ème} éd. Armand Colin, p. 475.

empruntée à l'issue de la seconde guerre mondiale. Elle s'est caractérisée par un régime avancé de protection sociale, le recours à la planification, à la nationalisation des grandes entreprises et par le rôle fondamental de l'Etat. Dans le même temps, comme le remarque Jacques Fournier¹, le service public est devenu le ciment d'une coalition de forces sociales dans laquelle on trouve une partie de l'élite des grands corps de l'Etat qui occupe des responsabilités dans le secteur public et la grande majorité des fonctionnaires et des agents des entreprises publiques. Le service public (à la française) est une activité et non une organisation : EDF comme la SNCF ne sont pas des services publics mais des entreprises de service public.

L'appel à des entreprises, privées ou publiques, pour l'exercice d'un service public est parfaitement accepté dans le modèle français. Ce recours aux services privés est une des caractéristiques du *french model* de concession ou de délégation de service public, paradoxalement mieux connue à l'étranger qu'en France.

L'appel aux services privés (ou « *au Privé* »), n'est pas une pratique nouvelle dans la gestion des services publics locaux. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, les municipalités ont fait appel au secteur privé pour gérer les services publics urbains de l'eau et de l'assainissement. Dans ce domaine, le modèle de la gestion déléguée, basé sur la concession de service public, s'est particulièrement bien établi en France alors que la plupart des communes des autres pays européens et des Etats-Unis ont adopté un modèle strictement public de type municipal. Paradoxalement, alors qu'on parle souvent de service public à la française pour caractériser un modèle où l'Etat joue un rôle primordial, c'est ce système mixte de partenariat entre le public et le privé dans le domaine de l'eau qui a permis le développement d'entreprises françaises comme la *Lyonnaise des eaux* ou la *Compagnie Générale des Eaux (CGE)*². Celles-ci sont devenues des entreprises multinationales opérant dans le monde entier en exportant ce *French model* de la gestion déléguée.

¹ Jacques Fournier est conseiller d'Etat, ancien président de Gaz de France et de la SNCF. Article Analyses et réflexions publié sur le site Internet du Premier ministre (2001).

² Pour une analyse du caractère géopolitique de la gestion de l'eau, on se reportera au numéro d'Hérodote consacré aux pouvoirs locaux, et en particulier à l'article de Béatrice Giblin, *L'eau, une question de géopolitique, en France aussi*. pp. 9-27.

Au-delà de ces définitions, les partisans de la gestion publique des services publics s'opposent depuis plus d'un siècle aux défenseurs du modèle mixte ou privé. Les juristes se passionnent des débats épistémologiques sur la nature des contrats de concession. Les débats politiques entre les partisans de la propriété publique ou privée des opérateurs sont très anciens comme en témoigne l'extrait suivant : paru dans une publication grenobloise datant de plus d'un siècle. Il illustre, en termes encore très contemporains, cette controverse entre le service public en régie ou concédé.

« La ville de Grenoble a été l'une des premières, en France, à entreprendre en régie directe la fabrication du gaz, d'éclairage et du gaz industriel et la distribution des eaux.

Contrairement à ce qui été plusieurs fois affirmé, soit dans des articles, soit dans des discussions, ces deux expériences ont donné de très beaux résultats et ont enrichi le budget de la Ville de bénéfices importants. Aussi, lorsque s'est posée, il y a deux ans, la question de l'adduction de l'énergie électrique pour l'éclairage -et la force motrice, le Conseil municipal a-t-il estimé qu'il convenait de continuer le système de l'exploitation directe, en adjoignant à la fabrication du gaz la distribution d'électricité.

On a souvent combattu la municipalisation des services publics, eau, force, lumière, etc. ; ses adversaires ont même inventé pour la discréditer un nom spécial, celui de socialisme municipal. L'expression est aussi mal choisie que celle de socialisme d'Etat ; elle ne signifie rien. Il y a, dans les villes modernes, un certain nombre de services d'intérêt commun, dont la satisfaction ne peut être laissée à la libre concurrence, parce leur fonctionnement nécessite l'établissement d'un réseau municipal aérien ou souterrain. Par leur nature même, ces services font donc l'objet d'un monopole. Ce monopole doit-il être concédé à une Compagnie fermière ou, au contraire, convient-il que la ville en entreprenne elle-même l'exploitation ? Là est toute la question. Adversaires et partisans de la régie discuteront longtemps encore sans se convaincre. Les arguments et les objections théoriques n'ont pas grande portée. Seuls les faits peuvent fournir des enseignements précis. Les villes françaises sont encore très en retard à ce point de vue. A l'étranger, dans les pays anglo-saxons surtout, la municipalisation fait de grands progrès. Nous sommes persuadés que ce mouvement qui pousse les municipalités vers l'exploitation directe ne fera que s'accroître. »¹

¹ M. H. CAPITANT, professeur à la faculté de Droit de Grenoble, 1902-1904 Prologue de l'article *L'exploitation municipale des services de distribution de l'eau, du gaz et de l'énergie électrique à Grenoble* paru en 1902-1904 dans *Grenoble et le Dauphiné*, éditeurs Alexandre Gratier et Jules Rey, Grenoble, 1902-1904. Ouvrage conservé à la bibliothèque de Grenoble, fonds ancien.

Dans un texte inédit publié par l'AHEF que nous reproduisons en annexe,¹ Paul Ramadier relate le contexte politique de la création des régies. Il rappelle comment l'exemple de Paris et des concessions accordées à la Compagnie Générale des Eaux pour la distribution et l'assainissement des eaux a eu un rôle déterminant pour le choix du mode de gestion des services publics locaux. Alors qu'un mouvement de gestion municipale s'étend dans les villes européennes, la France incline davantage vers la concession. Comme le montre Béatrice Giblin², ce modèle est porté par celui de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) fondée en 1853 par l'un des père du Saint-Simonisme, le polytechnicien Barthélemy Prosper Enfantin. Les notions de profit et de progrès au service de l'intérêt général sont liées. Les liens entre les ingénieurs du corps des Ponts qui travaillent pour l'administration et pour la Compagnie sont réels et particulièrement bien entretenus. La naissance en 1880 de la Lyonnaise des eaux, davantage marquée par une culture d'ingénieurs centraliens, vient renforcer le modèle de gestion déléguée, les deux entreprises se partageant les contrats de distribution d'eau comme à Paris où la rive gauche est concédée à la Lyonnaise et la rive droite à la Générale.

Dans le domaine de la distribution d'eau, ces controverses sur les modes de gestion ont pu donner l'impression d'un clivage politique entre la droite et la gauche. Une observation locale, à plus grande échelle, permet de nuancer cette perception. Les collectivités locales à majorité politique durablement socialiste ou communiste ne sont pas spécialement plus nombreuses à être desservies par des régies que les collectivités plus marquées à droite. Si la distinction était vraie au début du siècle, à la grande époque du socialisme municipal et jusque dans l'entre deux guerres, elle n'est plus évidente de nos jours, ne serait-ce qu'en raison de la durée des contrats de concession et des pénalités qu'il faudrait verser au concessionnaire en cas de rupture prématurée du contrat, les alternances politiques ne mettent que rarement un terme aux contrats en

¹ Extrait d'un texte inédit de Paul Ramadier, daté de 1953 et publié par le *Bulletin d'histoire de l'électricité* en décembre 1986, p.122-179. Dans ce document rédigé par Paul Ramadier, vraisemblablement en 1953, celui-ci analyse les conditions historiques et politiques de la nationalisation. Pour mémoire, Paul Ramadier était député socialiste de l'Aveyron, Vice-président de la FNCCR, rapporteur du projet de loi devant la commission de l'équipement de l'Assemblée nationale et grand défenseur du maintien des prérogatives des collectivités locales au moment de la loi de nationalisation.

² *Hérodote* n° 110, *op. cit.* p.13.

vigueur. Au cours des années 1980-1990, les contrats de distribution d'eau ont fait l'actualité des chroniques politico-judiciaires en raison du financement occulte des partis politiques de gouvernement. Les amalgames entre les appartenances politiques des élus condamnés et les entreprises impliquées ont durablement provoqué la méfiance d'une part importante de l'électorat de gauche vis-à-vis de ces compagnies. Certaines associations comme ATTAC ont par exemple réclamé la re-municipalisation de la distribution d'eau. L'exemple de la ville de Grenoble montre que ces questions sont extrêmement complexes à gérer pour les municipalités.

Ces revendications de municipalisation n'ont jamais atteint publiquement la distribution d'électricité en raison de la contrainte juridique, qui fait d'EDF un concessionnaire obligé, du caractère public de l'entreprise et de la bonne image publique dont elle bénéficie. Pourtant quelques collectivités locales ont exprimé des velléités de municipalisation de leurs concessions. La ville de Montpellier est sans doute la plus en pointe dans ce domaine. Ces attentes, interdites par la loi, sont jusqu'à présent restées minoritaires et discrètes. La ville de Rennes a également été tentée par cette politique, comme en témoignent les travaux juridiques qu'elle avait engagé à la fin des années 1980¹.

Au plan national et institutionnel, la promotion du modèle de la gestion déléguée est assurée en France par l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD).

L'Institut de la Gestion Déléguée

Dans le paysage institutionnel des services publics et de ses grands opérateurs, l'Institut de la Gestion Déléguée est un acteur influent. Il s'agit d'une fondation créée en 1995 et alors présidée par Marceau Long, ancien Vice-président honoraire du Conseil d'Etat. L'IGD est actuellement présidée par Claude Martinand, ancien Président de Réseau Ferré de France (RFF) et très influent Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées.

¹ NEVOUX, Cécile, *Op. cit.* Cette étude, dont on a déjà parlé, correspond aux premières réflexions des Ingénieurs des Villes de France (IVF) avant la ré-écriture entre EDF et la FNCCR des cahiers des charges de concession en 1991.

En octobre 1999, à l'occasion de l'examen de la loi de février 2000, l'IGD a constitué un groupe de travail *Energie* pour examiner aux plans juridique et prospectif le devenir du concept de gestion déléguée face aux transformations des services de l'énergie, tant du point de vue de la place des opérateurs que du rôle des collectivités locales. A l'issue de ces travaux, un rapport qui s'intitule : *La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000*¹ a été publié en février 2001.

Ce groupe de travail rassemblait la plupart des personnalités influentes dans le domaine : Messieurs Marceau Long, Daniel Belon de la FNCCR², M. Boncorps de Dalkia, François Démarcq, directeur général de l'ADEME, Jean-Claude Felder d'EDF, Anne-Marie Frison-Roche, professeur de l'Université Dauphine, Nicolas Garnier d'AMORCE, Dominique Gaillard, directeur de la DGEMP, l'avocat Xavier Matharan, qui animait le groupe de travail et qui fut la plume initiale du rapport, ainsi que Michel Namura, secrétaire général du Syndicat National des Secrétaires Généraux et Directeurs Généraux des Collectivités Locales. Les entreprises GDF, Suez-Lyonnaise des Eaux, Elf Aquitaine, Total étaient représentées comme les Ministères de l'Intérieur (DGCL), des Finances (DGCCRF) et de l'Equipement. Quelques associations étaient également associées aux travaux comme Energie Cités et l'Association des Maires de France (AMF) représentée par le député UMP Jean-Claude Lenoir.

On imagine à quel point le contenu des discussions revêtait un caractère stratégique pour EDF. A trop pousser l'analyse juridique sur la nature des délégations de service public, le risque était grand de vouloir remettre à plat l'ensemble du mode de délégation, ce qui aurait pu conduire à vouloir mettre en concurrence les concessions.

Le rapport de l'IGD a tout d'abord mis en évidence les différentes « entorses » à la pureté du modèle juridique de la concession : le concédant n'a pas le choix de son

¹ Institut de la Gestion Déléguée, février 2001. *La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000*. Groupe de travail présidé par Monsieur Marceau Long, rapporteur, Maître Xavier Matharan. Edition épuisée, disponible au téléchargement sur Internet, site <http://www.fondation-igd.org>.

² Monsieur Daniel Belon est le directeur du syndicat d'énergie de la Loire (SIEL) ; il est par ailleurs chargé de mission pour la FNCCR.

concessionnaire ni quelconque pouvoir de négociation de ce choix autour du prix du service. Ce document d'une soixantaine de pages est particulièrement intéressant¹. Le troisième chapitre, consacré à la « *logique historique du futur, celle du développement attendu lié au renforcement des compétences communales et intercommunales dans le secteur de l'énergie* », fait un certain nombre de propositions audacieuses qui n'ont pas toujours été accueillies avec bienveillance par EDF. En particulier, le rapport invite à la négociation de cahiers des charges de troisième génération.

Le rapport se fait ici l'écho des revendications les plus véhémentes des adhérents de la FNCCR.

- *« La redevance versée par le concessionnaire en contrepartie de l'utilisation des biens de retour financés comme dépenses de contrôle est considérée généralement comme trop faible par les collectivités. »*
- *« Elle est notamment jugée insuffisante pour permettre à l'autorité concédante de faire vérifier par un conseil extérieur la validité des informations transmises par le concessionnaire. »*

Le groupe de travail de l'IGD était en avance sur son temps mais parfaitement en phase avec les revendications des autorités concédantes en 2005 lorsqu'il écrivait :

« Les cahiers des charges devraient garantir les collectivités contre un désinvestissement d'EDF dans ses missions de service public dans le contexte de l'ouverture du marché ».

Mais la question la plus « sensible » abordée dans ce rapport est la revendication du « *rôle de régulateur inter-énergies des communes* ». Cet aspect du pouvoir local en matière de politique énergétique est éminemment stratégique. Les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale sont compétents pour la distribution locale des trois réseaux d'énergie : l'électricité, le gaz et la chaleur. La revendication d'une meilleure coordination organique des énergies, c'est-à-dire contraignante, est une requête de longue date de la part des associations de promotion de la maîtrise de l'énergie qui voient dans la compétition que se livrent les opérateurs

¹ Nous l'avons cité à plusieurs reprises dans le corps de notre texte. Nous reproduisons la préface de Marceau Long en annexe p. 483.

locaux (EDF-GDF et les réseaux de chaleur) une concurrence antagoniste qui s'exerce aux dépens des réseaux de chaleur et qui favorise le chauffage individuel électrique¹. Le groupe de travail de l'IGD redoute que la baisse attendue des tarifs de l'énergie liée à l'ouverture des marchés ne se traduise par « *une augmentation du coût relatif des énergies alternatives produites localement* ». L'IGD demande une clarification des dispositifs existants - mais mal appliqués – dans ce domaine afin de donner aux communes un réel pouvoir de coordination des plans de desserte par énergie.

La redéfinition du bon niveau d'exercice du pouvoir concédant à laquelle l'IGD invite les collectivités locales nous renvoie aux analyses de notre première partie sur les impacts de la décentralisation. Sur cette question sensible, le rapport du groupe de travail reste très discret.

En revanche, le groupe de travail de l'IGD est le seul à avoir abordé frontalement la question de la péréquation et il a fait preuve en cela d'un certain courage compte tenu de la force symbolique et politique du terme. Avec toutes les précautions qu'il convient de prendre lorsqu'on s'attaque à un objet « sacré », les auteurs mettent en évidence l'obstacle que constitue la péréquation territoriale des tarifs au développement des productions locales d'énergies propres ou alternatives.

« En dehors du cas particulier de la co-génération, l'existence d'un tarif péréqué nationalement se traduit par l'impossibilité pour le distributeur de la production décentralisée, mise en œuvre à l'initiative d'une collectivité locale ou d'autres opérateurs (industriels, gestionnaire de réseau de chaleur, etc.), de faire bénéficier les habitants concernés des économies de coûts réalisées au niveau de la production. Le système de la péréquation est donc très peu incitatif pour le développement d'une production locale décentralisée performante.

Il est donc proposé par certains opérateurs que la péréquation nationale des tarifs soit tempérée par l'obligation du concessionnaire de la distribution d'acheter la production locale décentralisée d'électricité au coût réel et de la restituer aux usagers en répercutant l'économie réalisée»².

¹ Les représentations négatives du chauffage électrique liées au nucléaire sont souvent en arrière plan des discours.

² IGD, *Ibid.*

Un dispositif similaire à celui attendu par l'IGD en 2001 a été mis en œuvre à travers le mécanisme de subvention aux énergies renouvelables par le biais des tarifs auxquels EDF achète l'électricité produite à partir de ces sources d'énergie.

Aspects juridiques de la concession de service public

La concession de service public est un mode de gestion qui se distingue de l'affermage, de la régie intéressée ou de la gérance. Il s'agit d'un contrat par lequel une autorité concédante - l'Etat, mais plus souvent encore une collectivité locale - confie à un concessionnaire (le plus souvent une personne privée) le monopole d'exploitation d'un service public avec des prérogatives de puissance publique et des obligations définies dans un cahier des charges (égalité de traitement, continuité...). Le contrat de concession doit être établi pour une durée suffisante afin que, se rémunérant sur les usagers, le concessionnaire puisse amortir les frais de construction et d'exploitation des ouvrages nécessaires au service dont il a la charge.

Dans son commentaire de la loi du 8 avril 1946¹, Pierre Sablière rappelle que ce mode d'exploitation du service public est très ancien et qu'il fut utilisé dans l'ancien régime pour la construction des canaux puis au XIX^{ème} siècle pour l'exploitation des mines, l'installation des chemins de fer puis des premiers réseaux d'éclairage au gaz. Ce mode d'exploitation permet ainsi à la puissance publique de contrôler les modalités d'exécution du service public sans avoir à réaliser les investissements nécessaires.

Au regard de l'importance des investissements et du temps d'amortissement des installations, les concessionnaires ont été conduits à se regrouper au sein de quelques grands groupes industriels.

¹ SABLIERE Pierre, La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz ; numéro hors série des *cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, Paris, février 1993, p. 278.

Tableau 13 : Données générales sur les types de délégation

Types de contrats de délégation	Concession	Affermage
	Distribution du gaz et de l'électricité, distribution des eaux, assainissement, collecte des ordures ménagères. Autres : Piscines.	
Les ouvrages et leur exploitation	La collectivité charge le concessionnaire de réaliser les travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée. A l'expiration de la convention de délégation, l'ensemble des investissements et des biens du service devient la propriété de la commune.	Les ouvrages destinés à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune. En règle générale, la commune en a assuré le financement. Le fermier prend en revanche à sa charge la maintenance de ces ouvrages et dans certains cas leur modernisation ou leur extension.
La rémunération	Le concessionnaire prélève directement, auprès des usagers, des redevances qui lui restent acquises. Le risque repose sur le concessionnaire.	Le fermier est rémunéré par les usagers mais reverse à la commune une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.
Durée de la convention	Elle doit tenir compte de la nature des prestations et ne pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le domaine de la collecte des déchets, de l'eau potable et de l'assainissement, les délégations ne peuvent avoir une durée de vie supérieure à 20 ans.	La durée des contrats d'affermage est assez courte (3-5 ans).

Source : Guide du maire, 2001, DGCL, Ministère de l'Intérieur.

Les deux autres types de délégation : *la régie intéressée* et *la gérance*, sont moins souvent invoqués dans le domaine énergétique. Dans le cas d'une régie intéressée, la collectivité fait appel à un professionnel pour gérer son service public. La collectivité rémunère « le régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance et d'un pourcentage sur les résultats. La marge de manœuvre du régisseur peut varier en

fonction de la nature du service public. Dans le cas d'une gérance, il s'agit d'un marché public soumis au code du même nom. Tous les risques sont pris par la collectivité qui rémunère l'exploitant du service public à partir des redevances perçues auprès des usagers.

(c) *La péréquation*

La péréquation tarifaire est l'une des caractéristiques les plus sensibles politiquement du service public de l'électricité en France. Le terme est spécifiquement français, il n'a guère d'équivalent chez les anglo-saxons qui parlent davantage de moyenne géographique des prix (*geographic averring of tariffs*) ou de subventions croisées¹ (*cross-subsidy*). Le principe est le suivant : pour un même type de consommation, quel que soit le lieu de distribution, les règles de facturation sont les mêmes. Le prix payé ne tient pas compte des coûts de revient.

La péréquation tarifaire a une telle force symbolique que la confusion est souvent commise sur sa date d'application par EDF. Contrairement à une idée très répandue, elle ne remonte pas à 1946 mais à 1965, année d'entrée en vigueur du « tarif universel ». Le principe de péréquation nationale tarifaire du gaz et de l'électricité n'a été consacré par la loi qu'en février 2000. La loi de transposition de la directive européenne sur l'ouverture des marchés en a fait un des éléments composant le service public de l'électricité².

Dans un travail collectif rendu public, les élèves de l'ENA (2000-2002) ont bien décrit le rôle social et politique de la péréquation telle qu'elle s'exprime en France.

« Etablie au nom de l'égalité devant le service public, synonyme de cohésion sociale et territoriale, la péréquation s'analyse comme la traduction comptable d'une solidarité sociale. En effet, le réseau

¹ Cette traduction ne présage rien de bon pour la péréquation à la française car la Commission européenne fait partout la chasse aux subventions croisées. Même si la péréquation tarifaire ne peut être considérée comme un mécanisme de subvention, susceptible d'être dénoncé par la direction de la concurrence, les amalgames pourraient se révéler catastrophiques pour la péréquation.

² Article 2-III de la loi du 10 février 2000. La mission de fourniture d'électricité consiste à assurer, sur l'ensemble du territoire, la fourniture d'électricité aux clients non déclarés éligibles, « en concourant à la cohésion sociale, au moyen de la péréquation géographique nationale des tarifs... ».

matérialise le lien social : cette conception, très prégnante en France, explique qu'aux yeux d'une grande part de l'opinion, il paraît nécessaire d'être connecté à un réseau pour exercer une citoyenneté pleine et entière. »¹

Cependant, ce principe de solidarité est soumis à la critique simultanée des libéraux et de certains écologistes qui dénoncent une logique de dé-responsabilisation. Du point de vue juridique, la péréquation peut être présentée comme une entorse au principe de délégation de service public (contrat). Marceau Long s'exprime dans ce sens :

« Le principe de la péréquation tarifaire, qui s'impose au plan national à toutes les autorités concédantes, retire du champ de la négociation contractuelle un des éléments pivots de la négociation et de la conclusion du contrat »²

« Le maintien du principe de péréquation tarifaire prive les autorités concédantes d'un des leviers principaux pour la conduite de telles politiques. En effet, les collectivités locales ne peuvent essayer d'influer sur les comportements en matière de production et de consommation entre les différents modes en mettant en œuvre des discriminations tarifaires. Cette contrainte, outre ses conséquences en matière d'organisation du service, sera certainement ressentie de manière de plus en plus grande au fur et à mesure que les collectivités locales développeront leurs interventions dans le secteur énergétique. »³

Les partisans des politiques de production décentralisée critiquent vivement le principe du *timbre-poste* et celui de l'obligation de l'accès au réseau qui est à la base de la péréquation tarifaire. Leur argumentation est la suivante : si les consommateurs pouvaient bénéficier de tarifs réduits en raison de leur proximité avec les installations, la production serait réalisée au plus près des sites de consommation.

¹ ENA, promotion Copernic (2000-2002) Séminaire Energie et Société : *Pour la France : évolution du rôle de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de l'énergie*, sous la direction de Pierre BOSSON, coordonnateur : Dominique MAILLARD, directeur général de l'énergie et des matières premières. 51 pages et annexes. <http://www.ena.fr/tele/sem01energie/sem0114politique.pdf> p. 24.

² Marceau LONG, Président de l'Institut de la Gestion Délégée, Vice-président honoraire du Conseil d'Etat, dans la préface au rapport de février 2001 sur *La place de la Gestion déléguée dans le secteur de l'électricité*. p 9.

³ *Ibid.* p.17.

La Communauté Urbaine de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral), par exemple, a été confrontée à des difficultés juridiques liées à la définition du timbre-poste. Créée en 1966, cette communauté urbaine, de 18 communes et 210.000 habitants, a la particularité d'être autorité concédante du service public de distribution d'électricité et de gaz. C'est d'ailleurs à l'occasion de la renégociation de son contrat de concession que sont nées les assises de l'énergie, la communauté urbaine étant très en avance dans la volonté de mettre en œuvre une politique énergétique locale. Contrainte de remplacer son usine d'incinération d'ordures ménagères, la CUD souhaitait profiter de l'autorisation accordée par la loi du 10 février 2000 d'auto-consommer l'électricité produite par ses propres équipements et de vendre le reste à EDF. Le principe du timbre-poste pour la définition des tarifs d'utilisation des réseaux a dissuadé la CUD de s'engager dans cette voie. Il semble qu'il soit paradoxalement plus économique pour elle d'acheter à EDF l'électricité qu'elle lui a vendue.

Par extension sémantique, le principe de péréquation tarifaire inclut la péréquation des charges du service public. Afin d'en garantir un financement équitable entre les commercialisateurs d'électricité, le législateur a créé la CSPE, la contribution au service public de l'électricité.

Financer le service public : la contribution au service public de l'électricité (CSPE)

La séparation comptable des activités régulés de celles en concurrence impose un isolement comptable des coûts liés aux missions de service public. Pour information, nous reproduisons ci-dessous la présentation de la CSPE du site Internet de la CRE :

« Instituée par la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, -notamment son article 37-, la contribution au service public de l'électricité (C.S.P.E.) a remplacé, à compter du 1er janvier 2003, le Fonds du Service Public de la Production d'Electricité (F.S.P.P.E.) qui avait été créé par la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. La C.S.P.E. vise à financer et à compenser aux opérateurs qui les supportent :

1. les surcoûts résultant des politiques de soutien à la cogénération et aux énergies renouvelables (articles 8,10 et 50 de la loi du 10 février 2000) et les surcoûts résultant des contrats " appel modulable " (art 48) ;
2. les surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental (Corse, départements d'outre-mer, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon) ;

3. les pertes de recettes et les coûts que les fournisseurs supportent en raison de la mise en œuvre de la tarification spéciale "produit de première nécessité" et de leur participation au dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité.

EDF, pour l'essentiel, et certains distributeurs non nationalisés, supportent de telles charges. La contribution au service public de l'électricité est due par tous les consommateurs finals d'électricité au prorata des kWh consommés. Toutefois, l'électricité produite par un producteur pour son propre usage, ou achetée pour son propre usage par un consommateur final à un tiers exploitant une installation de production sur le site de consommation, n'est prise en compte pour le calcul de la contribution qu'à partir de 240 GWh par an et par site de production.

La C.S.P.E. est gérée dans un compte spécial par la Caisse des dépôts et consignations, qui reverse deux fois par an les sommes recouvrées aux opérateurs qui supportent des charges. »¹

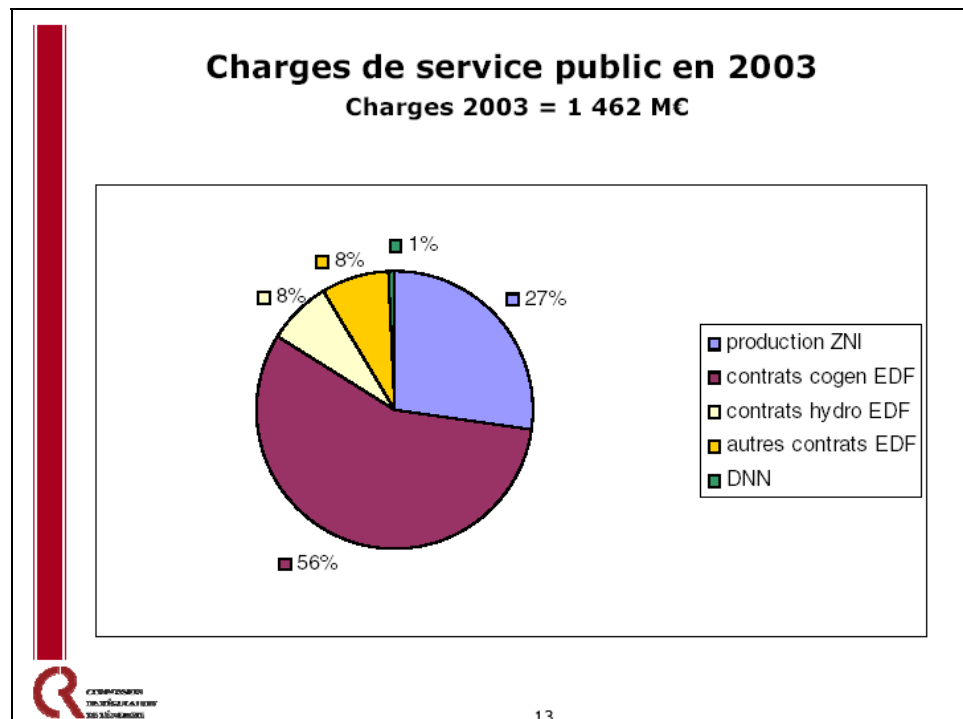


Figure 11 : extrait de la présentation du commissaire de la CRE F. Morin, *Le régulateur français et l'ouverture des marchés de l'électricité* lors du colloque de l'IDEP, le 25 janvier 2004.

La séparation comptable des activités de réseau et de fourniture d'électricité et la création d'un régulateur (CRE) se sont accompagnées d'une quantification des coûts du service public. Connaître son prix et canaliser son coût est une des missions de la CRE.

En 2003, le premier modèle de factures d'électricité qui distinguait la part payée par les clients relative au Fonds de Service Public de l'Electricité (FSPE) faisait

¹ Site Internet de la CRE www.cre.fr.

apparaître une ligne intitulée *charge* de service public. A la suite de critiques fondées, le terme a été changé pour le rendre moins pesant : les charges de service public sont devenues des contributions.

On estime que les surcoûts liés à la péréquation tarifaire avec les îles des DOM-TOM représentent approximativement 400 M d'€par an et que les tarifs préférentiels pour la cogénération représentent environ 700 M d'€par an.

Toutes les missions de recherche, de solidarité et de subventions diverses aux clubs sportifs, sont amenées à être réduites, voire à disparaître dans une stricte logique de réduction des charges. Mais ces aspects latéraux du service public et ce lien social sont-ils vraiment quantifiables ?

(d) *L'organisation partagée du service public : la définition du service public de l'électricité par la loi du 10 février 2000*

Le droit de l'électricité et le *modèle EDF* se sont construits, en positif, par l'accumulation de strates et une sédimentation assez lente jusqu'à la fin des années 1990. C'est paradoxalement la loi du 10 février 2000, dont l'objet initial est de préparer la France à l'ouverture de son marché de l'électricité, qui va institutionnaliser le service public et définir le partage des responsabilités entre les acteurs. Jean-Marie Chevalier considère ainsi que le concept de service public a été utilisé comme un alibi, pour résister à la libéralisation et aux directives communautaires, avant qu'il ne soit défini pour la première fois par la loi du 10 février 2000.

C'est dans ce contexte politique – ouverture du marché sous un gouvernement socialiste – que le gouvernement de Lionel Jospin va faire progresser les assises juridiques du service public, tout en imposant au secteur une libéralisation qui en affaiblit les fondements¹.

Son article 1^{er} précise :

¹ La majorité plurielle de l'époque s'était d'ailleurs déchirée sur ce sujet entre d'une part les députés communistes et ceux du Mouvement des Citoyens et d'autre part les socialistes.

« Le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général.

Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.

Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique.

Le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération »¹

Marceau Long s'interrogeait à juste titre sur ce partage de responsabilités entre communes et Etat si l'on compare la situation française à celle des autres pays européens.

« N'est-on pas plutôt en présence d'un service public national organisé par l'Etat et assuré par deux établissements publics nationaux – les autorités communales concédantes n'étant qu'une pièce du montage juridique - ? »²

Cette question est au cœur de l'affrontement entre les partisans du service public national et ceux de la décentralisation énergétique.

Le partage de l'organisation du service public de l'électricité entre l'Etat et les communes est un partage de territoires, un équilibre issu d'un rapport de forces. Si l'Etat en conserve la plus grande part à travers la sécurité d'approvisionnement, la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) et le contrôle, en tant

¹ Article 1^{er} de la loi du 10 février 2000.

² Préface du rapport de l'IGD. p. 10. *op. cit.*

qu'actionnaire d'EDF, les collectivités locales sont sorties confortées de cette loi ; c'est en tout le cas le sentiment qu'elles ont exprimé, notamment à travers les propos de la FNCCR.

Les conflits de territoire entre les autorités concédantes et la CRE sont davantage redoutés que ceux avec l'Etat, comme nous l'avons démontré plus haut¹. Le statut et le rôle de la CRE dans l'équilibre institutionnel du secteur de l'énergie ne sont pas neutres, les questions posées par le statut *d'autorité administrative indépendante* de la CRE sont nombreuses. Peut-il exister une autorité administrative indépendante et le faut-il ? Le pouvoir politique n'est-il pas le seul à pouvoir incarner la démocratie ? Le Président de la CRE, Jean Syrota, est sans aucun doute un grand commis d'Etat mais comme nul autre, il ne saurait échapper à ses propres représentations et convictions forgées au cours de sa carrière. Depuis le 1^{er} juillet 2004 et l'ouverture du marché de l'électricité aux professionnels, la CRE ne cesse de dénoncer le maintien des tarifs dits « régulés ». Dans la conception libérale du marché, de tels tarifs constituent une entrave à la concurrence. Pour autant, quel est le gouvernement qui accepterait de « libérer » les tarifs en pleine période haussière du marché de l'électricité ? Il y a là une contradiction entre la nature politique du prix de l'électricité et le fonctionnement idéal du marché.

* * *

Les commissions consultatives des services publics locaux

Dans ce partage de l'organisation du service public de l'électricité, un quatrième acteur peut-il surgir et s'imposer dans le « champ de bataille » ?

Dans la conception anglo-saxonne des relations entre les individus et le marché, les consommateurs ont une place bien déterminée qu'ils défendent jalousement. Leurs associations sont redoutées par les entreprises car elles sont déterminantes dans les

¹ Les rivalités de territoire entre la FNCCR et la CRE ont été mis en lumière à l'occasion du congrès de la FNCCR de La Rochelle en septembre 2003. Nous renvoyons le lecteur vers le paragraphe consacré à cet épisode p 152. Vers des rivalités de territoires entre régulateurs locaux et nationaux ?

mouvements d'opinion des consommateurs. Dans la conception française du service public, le client est – ou devrait être - également un usager qui n'a pas encore tout à fait abdiqué ses droits collectifs, en particulier ceux d'une exigence qui va au delà de sa propre satisfaction personnelle et qui recouvre une certaine attente vis-à-vis de l'ensemble d'un service public.

Les commissions consultatives des services publics locaux peuvent constituer des espaces de confrontation entre les collectivités concédantes et les opérateurs de service public. C'est la loi n°92-125 du 6/02/1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a créé des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL)¹. L'organisation du fonctionnement de ces instances est assez souple, laissée à l'appréciation des acteurs locaux.

Il s'agit pourtant d'instances obligatoires pour les services publics locaux des communes de plus de 3 500 habitants et pour les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (art. 26 de la loi du 6 février 1992). Cet article prévoit également que *"les textes particuliers régissant le fonctionnement des services publics locaux devront être mis en conformité avec ces dispositions dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi »*. L'absence de sanction en cas de non-respect de cette obligation explique certainement le faible nombre de commissions créées.

Les principes généraux qui président à la constitution de ces commissions sont les suivants : les commissions n'ont aucun pouvoir de décision ; il s'agit d'instances consultatives. Il appartient donc seulement au maire ou au Président de l'EPCI de prendre plus ou moins en compte les avis formulés dans le cadre de cette concertation. Ces commissions sont compétentes pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

La plupart des grands syndicats d'énergie n'ayant mis en place ces commissions consultatives que récemment, nous ne sommes pas encore en mesure d'en évaluer les impacts.

¹ L'[article L.2143-4 du CGCT](#) reprend cette obligation, mais peu de détails sont donnés sur ces instances. On peut toutefois se reporter à une circulaire du Ministère de l'intérieur du 31/03/1992 qui apporte quelques compléments d'informations.

2) Les deux glissements sémantiques à l'œuvre, l'europpéen : du service public au service d'intérêt économique général, et le « managérial » : d'une entreprise de service public à une entreprise de développement durable ?

Le service public n'est pas un objet, figé depuis 1946, qui n'aurait été érodé que récemment par la mise en œuvre des politiques publiques communautaires. Michel Wieviorka date de la fin des années 50 les premiers soubresauts de la notion.

« Le service public a commencé à être mis en cause dès l'avènement d'une logique commerciale à la fin des années 50 et au début des années 60. Il ne s'agit plus seulement de répondre à la demande – le pays est reconstruit, tout le monde dispose du courant-, désormais il faut vendre. Cela va perdurer tout au long de l'existence d'EDF. Cette dernière va devoir se penser comme une entreprise qui vend ce qu'elle fabrique et pas seulement qui fabrique pour ensuite vendre¹ ».

Cet aspect incontestable de la mutation des fonctions d'EDF ne permet pas de définir dans sa globalité ce que recouvre la notion de service public. Comme l'indiquait Anne-Marie Frison-Roche, celle-ci va au-delà d'une définition fonctionnelle. Au critère formel - celui de la forme juridique -, au critère organisationnel - celui du monopole ou de la concurrence - et au critère matériel - celui de la mission de service -, viennent s'ajouter des questions de légitimité : qui peut assurer l'intérêt général - et comment - dans un pays où, dans la tradition française, Etat et intérêt général sont tellement liés qu'ils se confondent parfois ?

Faute de pouvoir répondre à cette question - par manque de vision ou par manque de courage -, l'évolution des modes de fonctionnement des services publics se fait au fil de l'eau, sous les assauts des conceptions politiques anglo-saxonnes que la construction européenne véhicule.

Deux glissements sémantiques et identitaires sont apparus dans le débat public à la fin des années 1990. L'utilisateur avait déjà cédé sa place au client au début de la

¹ WIEVIORKA, *op.cit.*

décennie ; quelques années plus tard, c'est le service universel et le développement durable qui font leur entrée dans le langage du service public.

(a) *Du service public au service universel, une « commodité de langage » ?*

Le discours de Nicole Fontaine, Ministre déléguée à l'industrie, à l'occasion d'un colloque organisé par l'ENA sur le thème de la régulation, fournit un bel exemple de la pensée du gouvernement Raffarin en matière de service public. Nous reproduisons trois larges extraits de ce propos tenu en janvier 2004, quelques semaines avant l'ouverture de la discussion de la loi sur le changement de statut d'EDF et de GDF.

« Je voudrais d'abord resituer la régulation dans son contexte économique et historique, en insistant sur la nécessité de ce nouveau mode de réglementation. Je voudrais ensuite vous faire part des orientations actuelles de la régulation en France, à travers les domaines qui relèvent de mon ministère.

I. Pourquoi la régulation ?

Nos services publics connaissent lentement mais sûrement, une révolution. De ces révolutions qui, à la différence des révolutions politiques, ne sont pas soudaines, mais emportent d'immenses conséquences. Cette révolution, c'est la fin des monopoles dans la fourniture d'un certain nombre de services essentiels : l'énergie, les communications, le courrier.

Cette révolution n'est pas seulement une conséquence mécanique de l'intégration européenne ; elle s'inscrit dans un mouvement historique et économique, qui, je le crois, répond tout simplement à une logique : ce mouvement fut d'abord nécessaire, pour créer les services publics -les infrastructures, les réseaux- de tout mettre dans les mains de l'Etat, seul capable alors d'assurer les investissements massifs et de donner l'impulsion politique. Ce fut du moins le choix de la France au 20ème siècle –au moment de la reconstruction en particulier- et elle doit s'en réjouir, car cela lui a permis de disposer d'infrastructures solides, homogènes, à grandes capacités.

Mais le nécessaire « étatisme » des débuts -étatisme créateur, étatisme éducateur- doit ensuite laisser place au libéralisme concurrentiel, favorable à la diversification, à l'innovation, à l'efficacité économique des services. Il est en effet bien clair que l'Etat est meilleur bâtisseur que gestionnaire ; et qu'il est alors rationnel de confier le fonctionnement moderne des services aux acteurs les plus efficaces.

Cette histoire en deux temps est tout simplement celle des Etats-nations européens: l'Etat laisse de plus en plus de latitude à la liberté de la société civile, précisément parce qu'il a commencé par créer une communauté nationale dotée du sens de l'intérêt général.

Cette libéralisation -progressive et maîtrisée- ne remet donc nullement en cause ce qu'il y a d'essentiel dans la notion -et la réalité- du service public. Je tiens à rappeler en effet que le « service public », c'est d'abord le service du public ; l'adjectif signifie l'universalité du bénéficiaire, non le caractère étatique de l'opérateur. Moyennant de clairs impératifs d'égalité, de continuité, de qualité, -bref un « cahier des charges » précis- des opérateurs privés peuvent donc fournir un service public. On l'appellera «service universel » pour éviter toute confusion. Le passage du monopole à la concurrence n'est ainsi qu'un changement de moyens, nullement un changement d'objectifs. Il s'agit d'accomplir la même tâche, en employant des instruments différents, plus adaptés à la situation historique.

Que les objectifs demeurent, cela signifie d'abord que les obligations essentielles du service public doivent être respectées par les opérateurs privés. Il revient à l'Etat de les définir. Que les moyens changent, cela signifie que l'accès au marché doit être libre, que les règles de la concurrence doivent être respectées, que l'opérateur « historique » ne doit pas entraver les nouveaux venus.

Bref, cette libéralisation n'est pas une déréglementation, comme on le dit trop souvent ; elle appelle au contraire une réglementation nouvelle : la libéralisation est une re-régulation. A cette fin, il est dès lors nécessaire d'instaurer des autorités administratives indépendantes, chargées de veiller au respect de ces règles. Je l'ai dit, la régulation concerne toute l'Europe. Dès lors une question vient naturellement à l'esprit: puisque la libéralisation s'opère au niveau de l'Union européenne, pourquoi la régulation ne devrait-elle pas être harmonisée à ce niveau ?

Question délicate, car il n'est pas évident que l'existence d'un régulateur unique ferait disparaître toutes les difficultés ; en outre, le principe de subsidiarité doit continuer de s'appliquer pour respecter les spécificités nationales, en matière de service public notamment. La France préfère donc promouvoir une coopération renforcée entre les Autorités de Régulation Nationales, plutôt que la création d'une structure supplémentaire, qui poserait autant de problèmes qu'elle en résoudrait. [...]

Pour commencer, je rappellerai le principe capital qui guide notre action : la concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen. L'objectif est l'avantage du consommateur, par la baisse des prix et la multiplication des services. Les bénéfices de la concurrence sont en effet bien réels : car l'émulation est le principe actif du progrès technologique et de la baisse des prix. La concurrence est un « processus de découverte » : lorsqu'il y a concurrence, c'est-à-dire liberté d'entrer sur le marché, chaque producteur est incité à faire mieux que les autres, à vendre des produits moins chers ou plus aptes à satisfaire les besoins des acheteurs. Et c'est seulement en agissant ainsi continuellement qu'un producteur pourra rester sur le marché et y gagner des parts. La concurrence est donc un puissant facteur d'innovation et de progrès économique, ce que confirme a contrario le sous-développement des économies planifiées. Le préjugé selon lequel les services publics devraient vivre à l'écart de ce dynamisme n'est pas solide ; car il néglige de considérer

la possibilité –pourtant bien réelle- de maintenir des obligations de service public dans un contexte concurrentiel. C'est aussi le développement de l'innovation et l'aménagement du territoire. Des objectifs spécifiques, en fonction des secteurs concernés, sont ensuite identifiés, s'agissant par exemple de la sécurité d'approvisionnement pour l'énergie.

Enfin, et cela dans tous les cas, des obligations de service public sont définies. Les autorités veillent ainsi au libre accès au marché, à la bonne réalisation des obligations de service public par les opérateurs, historiques ou nouveaux, déterminent les tarifs des services universels, préviennent tout abus de position dominante sur le marché, après avoir déterminé précisément les critères qui permettent de statuer dans ce domaine. C'est à partir de ces impératifs que sont conçus et mis en place les différents pouvoirs des autorités de régulation. Ces pouvoirs sont larges : ils vont de l'examen, de l'avis, de la recommandation, jusqu'à la sanction en passant par l'autorisation (des licences par exemple) et le règlement des litiges entre opérateurs. Il s'agit à chaque fois de veiller à l'équilibre entre libre concurrence et garantie du service universel. [...]

Vous le voyez, au-delà de leur diversité, les régulations mises en place partagent un but commun: accomplir la libéralisation dans les meilleures conditions, qui permettront à nos concitoyens de bénéficier de services universels de qualité. Combiner l'universalité et l'égalité du service public avec la vitalité du monde concurrentiel, tel est bien notre objectif. Nous employons tous les moyens nécessaires pour l'atteindre, en bonne intelligence avec nos partenaires européens, -mais toujours soucieux de faire valoir et reconnaître le haut degré d'exigence de la France en matière d'égalité des citoyens devant le service public.

En mariant les vertus anglo-saxonnes de la concurrence aux exigences françaises d'égalité, la régulation apparaît ainsi, au cœur de la mondialisation, comme la digne continuateur de la tradition française. »¹

L'argumentation de Madame Fontaine s'appuie sur une rupture historique entre le modèle d'avant, celui des services publics régulés par l'Etat à travers ses établissements publics dont elle dit tout le bien qu'ils ont apporté à la Nation, et le modèle d'après, celui de la concurrence qui correspond à cette nouvelle période où les Etats-nations s'effacent en laissant place à la société civile et au libéralisme concurrentiel.

La transformation d'un principe politique, le libéralisme, en un outil et un moyen, le marché concurrentiel, au nom de l'adaptation de la société à ces différentes

¹ Extraits du discours de clôture de Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie. Colloque international : La régulation : Nouveaux modes ? Nouveaux territoires ? Jeudi 29 janvier 2004, École nationale d'Administration. Discours disponible sur le site Internet de l'Ena, www.ena.fr .

« situations historiques », est une bonne illustration de l'expression de Raymond Aron, citée par Pierre-André Taguief, « *l'illusion rétrospective de fatalité* »¹.

Ce texte de la Ministre déléguée à l'industrie manie de nombreuses représentations de nature géopolitique comme celles des « *vertus anglo-saxonnes de la concurrence* » et des « *exigences françaises d'égalité* ». Ce discours opère, au milieu du texte, le glissement sémantique qui transforme le service public en service universel :

« Moyennant de clairs impératifs d'égalité, de continuité, de qualité, - bref un « cahier des charges » précis- des opérateurs privés peuvent donc fournir un service public. On l'appellera « service universel » pour éviter toute confusion »

Pour autant, la transformation du service public en service universel ne saurait être réduite à une commodité de langage. La littérature juridique et économique est assez abondante en la matière. Elle rend compte du contexte idéologique de genèse de cette mutation. Anne-Marie Frison-Roche, dans un brillant exercice de prospective conduit à la demande d'EDF², explique que le service universel vise techniquement la même chose que le service public, l'Etat en moins. Elle ajoute que « *l'oscillation entre le service public et le service universel est le signe du passage du fondamental à l'instrumental* ». Le service universel, notion technique et pragmatique, permet l'unification européenne car il est transposable et partageable. L'Etat, chargé d'Histoire, ne l'est pas. Ces propos donnent ainsi de l'écho au rapport du conseil d'Etat de 1994 qui définit la notion de service universel comme une forme édulcorée du service public.

« Les risques liés à la notion de service universel »

Ne risque-t-on pas, dès lors, d'immoler sur l'autel de la concurrence ceux des intérêts de la collectivité et des usagers ou consommateurs qui ne peuvent être assimilés à des intérêts vitaux, de réduire les stratégies de service public, d'abord dans le champ de l'énergie, des télécommunications, des postes et des transports, plus tard dans d'autres (la santé, voire l'éducation) à des stratégies

¹ TAGUIEF Pierre-André, *Op. cit.*

² FRISON-ROCHE Anne-Marie, Le service public et la relation avec le pouvoir public, pp. 109-125 *in Potentiels 2010/2025 EDF dans le monde à venir*, sous la direction de Christian Stoffaës et Assaad-Emile Saab. Actes du séminaire de comité de la prospective d'EDF. 1998. 160 p.

de type assistanciel, un peu comme si, en matière de protection sociale, on n'assurait plus, en dehors du marché, qu'une couverture minimum (soins d'urgence, revenu minimum garanti) ? Ne risque-t-on pas également d'être sans cesse en retard sur l'évolution technologique et sociale en ne reconnaissant que tardivement, ou pas du tout, comme susceptibles de relever du service universel ainsi compris de nouvelles catégories de services rendus disponibles par le progrès des technologies, mais qui mettront du temps à apparaître comme des éléments essentiels de la présence au monde, et de l'établissement de relations sociales normales, en l'état du développement économique et social, et cela au prix d'une dualisation ou d'une segmentation accrue de la société ? »

Source : Rapport Public du Conseil d'Etat 1994, page 115.¹

La conception française du service public est si singulière en Europe qu'elle se trouve péniblement confrontée aux représentations qu'en ont les autres pays membres de l'Union. Chacune des nations a sa propre terminologie. A la suite d'un débat européen au cours duquel les discussions ont en quelque sorte été « polluées » par des incompréhensions de langage et de traduction, les services de la Commission européenne ont estimé utile de préciser ces différents termes dans la première annexe du livre blanc sur les services d'intérêt général.²

« ANNEXE 1 Définitions terminologiques³ »

Des différences terminologiques, une confusion sémantique et des traditions variées dans les États membres ont créé de nombreux malentendus dans le débat mené au niveau européen. Dans les États membres, des termes et des définitions différents sont utilisés dans le domaine des services d'intérêt général en raison d'évolutions historiques, économiques, culturelles et politiques dissemblables. La terminologie communautaire s'efforce de prendre ces différences en considération.

Services d'intérêt général

L'expression "services d'intérêt général" ne se trouve pas dans le traité lui-même. Elle découle dans la pratique communautaire de l'expression "service d'intérêt économique général" qui est, elle, utilisée dans le traité. Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et

¹ Extrait du site Internet www.vie-publique.fr.

² Notons au passage que les discussions au sein de l'Europe de 25, en 21 langues, avec le recours à des langues relais pour traduire par exemple les propos d'un Letton à un Portugais ou à un Maltais, vont durer un certain temps. Le risque étant, pour gagner du temps, d'utiliser une langue anglaise véhiculaire appauvrie qui ne pourra pas traduire ces subtilités.

³ Ces définitions s'inspirent des définitions utilisées dans le Livre vert sur les services d'intérêt général, COM(2003)270 du 21.5.2003.

non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

Services d'intérêt économique général

L'expression "services d'intérêt économique général" est utilisée aux articles 16 et 86, paragraphe 2, du traité. Elle n'est pas définie dans le traité ou dans le droit dérivé. Cependant, dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public. Comme le Livre vert, le présent Livre blanc se concentre principalement, mais pas exclusivement, sur les questions liées aux "services d'intérêt économique général", puisque le traité lui-même est axé essentiellement sur les activités économiques. L'expression "services d'intérêt général" est utilisée dans le Livre blanc uniquement lorsque le texte fait également référence aux services non économiques ou lorsqu'il n'est pas nécessaire de préciser la nature économique ou non économique des services concernés.

Service public

Il convient de souligner que les termes "service d'intérêt général" et "service d'intérêt économique général" ne doivent pas être confondus avec l'expression "service public", qui est moins précise. Celle-ci peut avoir différentes significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au grand public ou qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt public, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question¹. Elle n'est dès lors pas utilisée dans le Livre blanc.

Obligations de service public

L'expression "obligations de service public" est utilisée dans le Livre blanc. Elle désigne les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public, par exemple dans le secteur du transport aérien, ferroviaire ou routier et dans le domaine de l'énergie. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.

Entreprise publique

L'expression "entreprise publique" est généralement utilisée, elle aussi, pour définir le régime de propriété du fournisseur de service. Le traité prévoit une stricte neutralité. Le fait que les fournisseurs de services d'intérêt général

¹ Il y a souvent confusion entre les termes "service public" et "secteur public". Le "secteur public" englobe toutes les administrations publiques ainsi que toutes les entreprises contrôlées par les autorités publiques.

soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire; ils jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations. »¹

Les services d'intérêt économique général

Avant de proposer une directive cadre, la Commission européenne a publié, fin mai 2003, un « livre vert » comme préalable à une décision précisant les enjeux de l'avenir des services d'intérêt général en Europe. Bien loin de renoncer aux fondements économiques libéraux, les services d'intérêt général ne trouvent leur légitimité qu'au regard des faiblesses du marché. Les SIG n'interviennent que dans les domaines où le marché ne donne pas satisfaction. La philosophie du libéralisme fonctionne par dérogation : le marché est la règle suprême et tout ce qui n'est pas le marché est une exception dérogatoire. Les SIEG n'existent qu'en négatif d'un marché sur lequel la concurrence est reconnue comme un des principes généraux de l'Union.

Dans le cadre de cette procédure de débat organisée par le livre Vert, le Parlement Européen s'est emparé de cette question et a confié au député européen Philippe Herzog² le soin d'être le rapporteur devant l'assemblée européenne du texte sur les SIG. Cette discussion a fait l'objet d'une abondante littérature économique et militante, notamment de la part des économistes liés à ATTAC, souvent très critiques face à l'optimisme fédéraliste de Philippe Herzog. Celui-ci estime qu'il est possible d'imposer une définition européenne *a minima* en matière de droit positif des SIG³. Le livre Vert a reçu près de 280 réponses d'associations, syndicats, entreprises et personnalités.

La FNCCR a ainsi répondu à la consultation du livre vert en apportant ses propres observations et propositions aux services d'intérêt général⁴. Dans ce texte, la

¹ Ce livre blanc, publié en mai 2004 est disponible sur le site de la Commission européenne http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_fr.htm. Les notes de bas de page de cet extrait du livre blanc sont celles du texte original.

² Philippe Herzog, député européen jusqu'en 2004, était membre du groupe de la Gauche unitaire européenne au sein du Parlement Européen. Ancien membre du parti communiste, qu'il a quitté en 1996, ce polytechnicien, administrateur INSEE, est professeur d'économie à l'Université Paris X-Nanterre. Il anime le club de réflexion *Confrontations* <http://www.confrontations.org>.

³ Pour une lecture complémentaire, on se reportera aux échanges organisés par le séminaire d'analyse économique du MESP (Mutation de l'État dans la Société Post-industrielle – Univ. Paris 10/Sciences-Po) entre Philippe Herzog et Gilles Raveaux <http://seminaire.mespi.online.fr/archives.htm>.

⁴ Livre vert sur les services d'intérêt général – Observation et propositions de la FNCCR. Site Internet <http://www.fnccr.asso.fr>.

Fédération réaffirme son attachement au libre choix des collectivités locales entre concession et régie, en vertu du principe de subsidiarité. Le modèle de concession est défendu :

« La concession locale a fait preuve de son efficacité depuis plus d'un siècle, aussi bien pendant les périodes d'économie libérale que d'économie administrée. Elle concilie les exigences du marché et le respect du service public ».

Le modèle de régie n'est pas négligé pour autant : *« La régie est un élément essentiel de stimulation de la concurrence »*. La dimension nationale et locale du pouvoir de définition des services publics locaux est elle aussi réaffirmée :

« [...] les textes communautaires devraient laisser aux Etats qui le souhaitent la possibilité de conserver ou d'attribuer aux collectivités locales la compétence d'autorité organisatrice du service public de l'électricité et du gaz pour ce qui concerne la distribution. Pour ces services collectifs de proximité, l'intervention des élus locaux est en effet essentielle pour la satisfaction des populations concernées et pour le respect des règles de la démocratie ».

D'une manière générale, ces redéfinitions du service public sous la contrainte européenne obligent les acteurs à une veille et à une participation aux travaux communautaires dont ils n'ont pas encore véritablement la culture.

Définir un cadre juridique pour les entreprises publiques locales européennes

Les relations entre l'entreprise EDF et les institutions européennes sont complexes. Acteur monopolistique sur son territoire et dominant en Europe, EDF heurte de front la pensée libérale et anti-monopolistique des fonctionnaires de la commission de Bruxelles. Leurs relations sont parfois tumultueuses lorsque la commission impose à EDF une séparation plus évidente de ses activités (*unbundling*) ou qu'elle contrôle les fonds provisionnés pour le démantèlement du parc de centrales nucléaires.

Paradoxalement, alors que les entreprises locales de distribution fournissent un contre-modèle utile aux autorités européennes, celles-ci sont potentiellement très impactées par les directives communautaires, notamment en matière de financement et

de mise en concurrence des services publics locaux. L'ANROC et l'ELE, syndicats professionnels d'entreprises locales de distribution participent avec plus ou moins d'assiduité aux réunions de la commission « entreprises locales » du CEEP, le Centre Européen des Entreprises à participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Economique Général. Au sein de la délégation française du CEEP sont particulièrement présents les grands établissements publics que sont EDF, la SNCF, RFF ou Air France. Mais GEG se fait parfois représenter au sein de cette commission d'entreprises locales, qui rassemble, pour la partie française, les bailleurs sociaux et la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM).

Le Président de GEG, Jean-Paul Giraud, épaulé par Jean-Claude Michel - un cadre de l'ancienne équipe de GEG - fait un travail de lobbying au niveau européen au sein du CEEP pour que la spécificité des entreprises locales de distribution soit prise en compte. En tant que Vice-président de la Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte (FNSEM) et Président de la commission Europe et Relations Internationales de la FNSEM, le Président de GEG participe à la promotion de ce modèle économique qui concilie pouvoir local des élus et management privé. La FNSEM revendique le droit à la concurrence pour les SEM et la liberté pour les collectivités locales de choisir leur mode de gestion.

(b) Le glissement sémantique « managérial » : de l'entreprise de service public à l'entreprise au service du développement durable

Le second glissement sémantique à l'œuvre est celui qui consiste à transformer pas à pas les missions d'une entreprise de service public pour qu'elles deviennent celles d'une entreprise de développement durable.

EDF s'est engagée dans cette mutation identitaire depuis le début des années 2000. Le sociologue Pierre-Eric Tixier, qui a travaillé avec les directions d'EDF pour « reconstruire un échange politique pour faire face au marché », dévoile une partie de ce processus. Devant l'enjeu de l'ouverture des marchés et la complexité des relations sociales et syndicales au sein de l'entreprise publique, sa démarche consistait à

conseiller la présidence d'EDF sur les meilleurs accompagnements possibles du corps social.

« Une stratégie d'entreprise, appuyée sur le développement durable, peut être comprise comme une façon de prolonger ce qu'est le service public en France. [...] [L'entreprise abandonne ainsi]« la seule référence du service public (le bien qu'elle produit et distribue devenant concurrentiel), pour une nouvelle définition qui allierait tradition du service public et marché, par une stratégie du développement durable de nouveaux biens publics, voulant tracer les fils d'une nouvelle légitimité de l'entreprise aussi bien interne qu'externe. »¹

Après cette approche sociologique commandée par l'entreprise, cette transformation du service public dans la construction identitaire d'EDF a été commentée et justifiée par l'approche économique. Le Président François Roussely a commandé à Jean-Paul Fitoussi une exploration du nouveau contexte d'EDF entre le marché et l'Europe. Dans son ouvrage, publié chez Fayard, l'économiste conduit habilement le lecteur vers un modèle d'entreprise de troisième type quelque part entre l'entreprise privée et l'entreprise publique en monopole. L'entreprise de troisième type est celle qui assure *« la liaison entre les trois exigences de la profitabilité, du service public et du développement durable qui inclut celle d'une gestion digne des ressources humaines »²*.

Même si Jean-Paul Fitoussi fait appel au *développement durable* pour définir ce modèle d'entreprise, c'est dans ses propres pages qu'on peut lire l'analyse la plus fine et la plus caustique du concept. L'économiste de Sciences-Po explique que sur le plan théorique :

« On pourrait considérer que la notion de développement durable étend celle de service public aux générations futures, en même temps qu'elle introduit une préoccupation de service public dans les relations entre pays développés et monde en développement. Il s'agit de préserver la planète, pour que des services publics de qualité, concernant les biens

¹ TIXIER Pierre-Eric (RAMIREZ Rafael, HECKSCHER Charles, MACCOBY Michael), *La métamorphose des géants Pratiques d'intervention : comment se transforment EDF, Trenitalia, AT&T et Lucent*, Paris, Editions d'organisation, p. 128.

² FITOUSSI Jean-Paul, *EDF, le marché et l'Europe – L'avenir d'un service public* / Paris, Fayard, 2003, p. 80.

essentiels, puissent être offerts dans les pays en développement et aux générations futures ».

Mais il ajoute aussitôt :

« Il faut bien reconnaître que la crédibilité de la notion est faible. Les bons sentiments ne suffisent pas à définir une politique. L'horizon du développement durable est fort éloigné de celui de la politique comme de celui des marchés. L'altruisme sur lequel s'appuie un tel concept se heurte à la fois au fondement même de l'intérêt individuel – et l'égoïsme, plus collectif si l'on peut dire, des nations. « Ce n'est pas de la bienveillance du boulanger que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'il apporte à son intérêt », écrivait Adam Smith »¹.

Edulcorée par ces deux mutations sémantique et politique - les services d'intérêt général et le développement durable -, la notion de service public reste extrêmement floue et suscite des représentations contradictoires chez les uns et les autres.

3) La concurrence des représentations : « *Le service public, c'est nous* »

La concurrence des représentations et des appropriations symboliques est d'une certaine manière un enjeu de territoire. Prenons le cas de différents acteurs impliqués ou usagers du service public local de l'électricité et tentons de traduire schématiquement leurs représentations. Si cet exercice n'échappe pas à une forme de simplification, il met en évidence les positionnements et les postures politiques que nous avons développés au long de notre analyse.

¹ *Ibid.* p. 78.

Pour une part des cadres dirigeants de l'entreprise EDF :	D'un point de vue juridique, le service public local est le pouvoir d'autorité concédante des collectivités locales.	D'un point de vue politique, il faut faire avec, la loi l'impose mais la rationalité technicienne mettrait un terme au partage de la maîtrise d'ouvrage entre EDF et les collectivités locales.
Pour d'autres cadres de l'entreprise et pour la majeure partie de ses agents, et en particulier, de ceux qui sont syndiqués :	EDF incarne en tant que telle le service public depuis plus de 60 ans. Cette représentation se nourrit d'une histoire et d'une mémoire mises à mal par le changement de statut de l'entreprise. L'enjeu est de maintenir cette culture et de lui donner d'autres dimensions (électrification dans les pays du Sud, satisfaction de la clientèle...)	
Pour un Président de syndicat d'énergie :	Le service public est l'essence même de la mission que lui ont confiée les électeurs. Les citoyens ont démocratiquement donné mandat à son syndicat pour veiller au bon accomplissement du service public par l'entreprise concessionnaire de ce service public.	
Pour un élu local et pour une partie des habitants :	Le service public se résume à l'image des petites voitures bleues et des agents d'EDF-GDF.	Les attentes portent sur la qualité du courant, la rapidité d'intervention et la présence territoriale de ses agents avec le maintien sur site du centre d'exploitation de la commune ou du chef lieu de canton. <i>La défense du service public est aussi la défense de l'emploi sur les territoires.</i>
Pour une autre partie des habitants, la présence territoriale ne compte pas.	<i>Le service public est le service <u>au</u> public</i> : il est évalué sur la qualité, la rapidité, la ponctualité des interventions et son caractère pratique et fonctionnel : les réponses en temps réel par téléphone, la possibilité de résilier ou de modifier un contrat par Internet.	

* * *

Pour conclure ce chapitre consacré aux acteurs et aux représentations, nous souhaiterions revenir sur cette notion de *représentations* dans l'univers spécifique de l'énergie qui, par nature, se heurtent les unes aux autres et dont les contours sont parfois flous.

Une représentation est à la fois un sentiment, une impression et une idée, voire une conviction. Dans le milieu de l'énergie, la culture dominante est celle des ingénieurs. L'attitude scientifique d'un ingénieur est souvent de clarifier les impressions en les réduisant à des faits ou à des convictions précises et rendues

tangibles par des actes. Aussi, pour comprendre et analyser un ensemble complexe, le réflexe est-il souvent de simplifier et d'intégrer dans des matrices ce qui peut l'être. Mais le risque est alors grand de laisser de côté ce qui ne peut pas être classifié et identifié en première analyse.

Dans le cadre d'une analyse géopolitique - mais ceci vaut pour bien d'autres sciences humaines - les représentations ne peuvent se réduire à des facteurs, elles demeurent - dans la vie comme dans l'analyse - parfois floues, complexes, en nébuleuse, perméables et en interaction les unes avec les autres. Et paradoxalement, puisque le chercheur n'échappe pas à ses propres représentations, celles-ci constituent un moyen d'appréhender leur propre complexité.

En l'espèce, deux types de clivages opposent des représentations culturelles : d'une part, celles du progrès technologique, de la science (et du nucléaire) face à celles du principe de précaution, de l'écologie et du malthusianisme énergétique. Et d'autre part, celles de l'Etat, de l'outil industriel national et d'une certaine forme de centralisation face à celles de la décentralisation, des pouvoirs intermédiaires, locaux et régionaux en matière de politique énergétique.

Au sein de ces grandes familles, rien n'est figé et l'exemple des syndicats départementaux d'électrification devenus syndicats d'énergie montre bien que ces clivages se transcendent partiellement. Les élus locaux, la plupart du temps ruraux, impliqués dans ces structures intercommunales font la synthèse entre une culture classiquement nationale de péréquation et de monopole et un pouvoir local. Mais celui-ci est lié à ce que nous pourrions appeler une *décentralisation discrète* dans le sens d'un exercice réel du pouvoir mais accompli au sein de réseaux locaux en lien avec les autorités publiques et les entreprises nationales. Ce pouvoir des autorités concédantes entre Etat et collectivité locales constitue ce que François Mathieu Poupeau a qualifié de « *compromis républicain* ». A contrario, les partisans de la décentralisation énergétique sont le plus souvent des élus urbains qui sont très engagés par ailleurs dans un discours sur une décentralisation plus « visible » visant à affaiblir l'Etat et à confier aux régions et aux structures intercommunales l'essentiel de ses prérogatives. Dans le cas des élus écologistes, le mode de scrutin à la proportionnelle dans ce type d'instances, qui leur assure une meilleure représentation que dans le

cadre de scrutins uninominaux, est un facteur déterminant qui vient s'ajouter à une position politique traditionnellement méfiante vis-à-vis de l'Etat et de la nation.

Les évolutions en cours du paysage énergétique français et européen font évoluer ces représentations traditionnelles et nous quittons à grande vitesse le monde ancien de l'alliance objective entre la CGT et le corps des ingénieurs des Mines. Dans ce paysage mouvant, de nouveaux acteurs et de nouvelles conceptions devraient s'imposer. C'est ce dont nous venons d'esquisser les contours.

CHAPITRE III. ÉTUDES DE SITUATIONS LOCALES

Au terme de cette analyse, et avant d'en tirer des conclusions, nous livrons au lecteur trois études de cas dont le statut, au sein de la thèse, mérite une explication. Ces études sont trois « terrains » de recherche choisis en fonction de leur propre pertinence et des possibilités d'accès à l'information. Ces études ne se situent pas à part de la thèse ; elles ont servi de base à l'analyse qu'on vient de lire autant qu'elles en fournissent une illustration.

L'étude sur Lyon et le département du Rhône a été réalisée dès les premières semaines de notre contrat de recherche, en avril 2002. Il s'agissait pour nous de plonger dans une réalité complexe de recomposition territoriale entre deux syndicats concédants et d'observer la pluralité des acteurs à l'échelle d'un département. Le processus de scission, au sein du syndicat départemental, des communes de l'agglomération lyonnaise – hors ville de Lyon - nous a conduit à poser la question de la mise en cohérence des compétences communales au sein des ensembles de coopération intercommunale. Pourquoi la communauté urbaine de Lyon n'acquière-t-elle pas la compétence d'autorité concédante ?

Cette première étude nous a ouvert les portes de deux univers, assez hermétiques l'un à l'autre : celui des autorités concédantes et celui des militants du monde de l'énergie, nombreux dans l'agglomération lyonnaise mais relativement étrangers aux problématiques du service public local de la distribution d'électricité.

C'est à Grenoble et dans l'Isère que nous avons observé un territoire, intéressé par l'énergie en raison de son histoire et de la présence d'une entreprise locale de distribution, qui se rapproche le plus d'une vision globale des questions énergétiques. Est-ce un hasard si les assises de l'énergie se déroulent en alternance à Dunkerque et à Grenoble ? Notre étude de l'Isère a été par l'accueil stimulant que nous a réservé le directeur du centre EDF-GDF Alpes-Dauphiné, Daniel Poulailon.

Dans un paysage économique et institutionnel en mutation, les exceptions au modèle sont toujours des territoires intéressants, parce qu'en rupture. Les entreprises locales de distribution que sont GEG à Grenoble ou les régies des Deux-Sèvres et de

la Vienne apparaissent comme des « niches » d'invention, chargées de représentations et porteuses d'espoirs pour les opposants au modèle centralisé d'EDF et pour ses concurrents. Les accords passés en 2004 entre la régie du syndicat des Deux-Sèvres et le groupe franco-belge Electrabel-Suez illustrent la stratégie d'un acteur économique sur le marché français. Les transformations de ces entreprises sont de bons exemples d'enjeux politiques et de pouvoir local pour des élus qui peuvent être amenés à transformer les statuts de leur entreprise locale.

A. LYON ET LE DEPARTEMENT DU RHONE : DES TERRITOIRES EN RECOMPOSITION, LE RURAL ET L'URBAIN

Cette étude est le résultat de notre première approche de terrain réalisée dans les premières semaines de notre contrat CIFRE. Nous avons pris le parti de rentrer dans le vif du sujet par une étude locale et c'est en tant que première expérience d'analyse locale pour tenter de répondre aux besoins d'intelligence territoriale de l'entreprise¹ que nous la retenons.

Cette étude a été réalisée entre avril et juin 2002 mais nous lui adjoignons une mise à jour datée d'avril 2005 qui tient notamment compte des derniers développements électoraux.

1) Contexte géopolitique, territoires et acteurs institutionnels de l'énergie

Le département du Rhône ne compte pas parmi ses élus de personnalités particulièrement influentes au niveau national sur les questions énergétiques. C'est à l'échelle de la région Rhône-Alpes que les élus « spécialistes » de cette question sont les plus nombreux, en particulier en Isère avec Michel DESTOT, député-maire de Grenoble, ingénieur de formation, ou encore Jean-Paul GIRAUD, Président de la société anonyme d'économie mixte locale Gaz Electricité de Grenoble, Vice-président de l'UFE et conseiller général de l'Isère (Grenoble 1). Dans la Drôme, le président du syndicat départemental d'énergie est le sénateur socialiste Jean Besson.

La situation institutionnelle et géographique du département du Rhône (une grande communauté urbaine dans un petit département) en fait pourtant un objet d'étude intéressant au regard de sa population et de l'importance des enjeux économiques pour les énergéticiens.

¹ Nous développons cette notion d'*intelligence territoriale* dans la conclusion de la thèse.

(a) *Le département et le Conseil général du Rhône*

Le département du Rhône est composé de 293 communes regroupant 1 578 869 habitants ; il est divisé en 2 arrondissements : Lyon et Villefranche-sur-Saône, 51 cantons, 23 communautés de communes et 1 communauté urbaine, elle-même composée de 55 communes.

(b) *La communauté urbaine du Grand Lyon et la ville de Lyon*

Il n'est pas pertinent d'isoler la ville de Lyon de la communauté urbaine dans l'analyse politique au regard de leurs relations très étroites. Plusieurs adjoints au maire de Lyon sont également Vice-présidents du Grand Lyon et leurs cabinets politiques partagent parfois leur temps entre les deux institutions.

La communauté urbaine a été créée le 1^{er} janvier 1969 (loi de décembre 1966). Elle comporte 55 communes et rassemble 1 185 040 habitants, soit plus de 75% de la population départementale. Son budget s'élève à 1 milliards d'€ (6,62 milliards de Francs) en 2001 et elle emploie 4 300 agents.

Les communes sont représentées par 155 élus au sein du conseil communautaire. Son Président est le maire de Lyon, Gérard COLLOMB, depuis avril 2001. Sans majorité socialiste et gauche plurielle, il a dû composer un exécutif mixte (gauche et droite) avec 37 vice-présidents. La ville de Lyon comptabilise 54 sièges sur les 155 au conseil communautaire pour 444 369 habitants.

Principaux élus communautaires et municipaux :

Gérard COLLOMB (PS) : maire de Lyon depuis 2001, sénateur du Rhône. On ne lui connaît pas de prises de position publique au sujet de l'énergie. Il n'a pas donné d'orientation politique claire à ses services dans ce domaine, tant au niveau de la ville que de la communauté urbaine.

Jean-Jack QUEYRANNE (PS) : député-maire de Bron, ancien Ministre, 1^{er} Vice-président de la Communauté Urbaine. Elu de stature nationale, il est chargé de la

stratégie globale de développement, du plan de mandat et du contrat de plan d'agglomération. *Son influence auprès des maires du Rhône est forte ; il aurait déclaré à Pierre ABADIE, Président du SIGERLY, que la prise de compétence Energie par le Grand Lyon n'était pas à l'ordre du jour avant quelques années.*

Etienne TETE (Les Verts): médecin de formation, personnalité bien connue des juristes pour ses interventions devant la justice administrative (contournement Est de Lyon). L'adjoint au maire de Lyon, chargé des marchés publics, des travaux et des affaires juridiques, est aussi le Vice-président du Grand Lyon chargé du développement durable et de l'écologie urbaine. Il a donc la responsabilité de relations avec EDF à deux titres : pour la ville de Lyon, il est l'adjoint de tutelle des services qui gèrent les relations contractuelles avec EDF et au conseil communautaire, il est responsable des politiques d'écologie urbaine qui pourraient mettre en œuvre des politiques énergétiques locales.

Gilles BUNA (Les Verts) : adjoint au maire de Lyon, chargé de l'urbanisme et du développement durable, il est Vice-président du Grand Lyon responsable du pôle urbanisme.

Les délégations d'adjoint au maire de Lyon et de Vice-président du Grand Lyon ne se recoupent pas systématiquement. Malgré leur appartenance politique commune au parti des « Verts », les relations entre Etienne TÊTE et Gilles BUNA ne sont pas excellentes. Il semblerait qu'il n'y ait jamais eu de concertation entre les deux élus au sujet de l'énergie...

Les services administratifs :

Au sein des services administratifs du Grand Lyon, les questions énergétiques sont traitées par la mission écologie. Cette mission fait partie de la direction des politiques d'agglomération, elle-même étant une des directions de la délégation générale au développement urbain. Ce service a été créé au début des années 1990 par Michel NOIR. Il est dirigé par un chef de mission, Jean VILLIEN, ingénieur chimiste de formation.

Michel NOIR, sensibilisé par un conseiller technique assez hostile à EDF et par sa participation au sommet de RIO, a voulu développer une politique énergétique assez

volontariste, notamment en direction des industriels du couloir de la chimie au Sud de l'agglomération lyonnaise, en lien avec son Vice-président, Claude PILLONEL, maire de Polémieux-au-Mont-d'Or. Claude PILLONEL, qui est actuellement 33^{ème} Vice-président du Grand Lyon, avait conservé cette délégation sous le mandat de Raymond BARRE.

Aujourd'hui, c'est Etienne TETE qui a pris la tutelle de cette mission.

C'est sous la mandature de Michel Noir que le contrat de concession de la ville de Lyon avec EDF a été renouvelé et qu'il a été assorti d'une charte de partenariat signée par EDF et par la Communauté Urbaine de Lyon en février 1993. Cette charte permettait le financement d'un certain nombre d'opérations symboliques du type : un poteau enlevé un arbre planté, détachement de personnel... Il semble que cette charte soit en sommeil depuis plusieurs années.

Les relations entre EDF et le Grand Lyon ont bénéficié de l'absence de définition claire des compétences entre ville de Lyon et Grand Lyon dans le domaine énergétique. Dans ce contexte de relations non codées, le poids politique des élus a permis de trouver des marges de négociation pour faire vivre cette relation.

Une des portes d'entrée des politiques énergétiques de la communauté urbaine est le logement social, qui doit répondre à des cahiers des charges contraignants en terme de maîtrise des dépenses énergétiques. D'autres actions en faveur des énergies renouvelables ont été engagées. Ainsi, une partie importante du parc des horodateurs fonctionne à l'énergie solaire.

L'énergie n'est cependant pas un sujet particulier de communication politique du Grand Lyon.

Dans ce domaine, la ville de Lyon n'a jamais délégué son pouvoir concédant aux syndicats SYGERLY ou SYDER. Elle gère elle-même ses relations avec les concessionnaires dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau ou du chauffage urbain. Au sein des services techniques de la ville, le service des énergies, dirigé par Anne GUILHOT, gère les 2800 abonnements électriques de la ville et cherche à maîtriser les dépenses énergétiques. Cet échange avec EDF s'établit en tant que

collectivité *cliente*. Anne GUILHOT¹ qualifie ses relations avec EDF d'excellentes. En raison de la baisse des prix de l'électricité et de l'ajustement des abonnements et des tarifs, elle indique qu'elle arrive à maintenir les dépenses énergétiques à un niveau stable mais qu'en revanche, les consommations augmentent chaque année malgré ses indications et ses recommandations aux services de la ville.

Par ailleurs, c'est au sein du service des *études et du développement*, dirigé par Monsieur FARGEOT, que la mairie gère ses relations avec EDF en tant qu'autorité concédante. Monsieur FARGEOT indique qu'il n'a jamais abordé le sujet de la concession EDF avec son adjoint de tutelle, Etienne TÊTE et déclare : « *On n'a pas vraiment les moyens de suivre sérieusement cet aspect du problème [la concession]. On devrait confier cette gestion des concessions à une personne à temps plein au SIGERLY ou au SYDER...* »

La question de l'adhésion de la ville de Lyon au SYDER a souvent été posée mais, en 1993, la ville avait décliné la proposition. Plus récemment, elle n'a pas répondu à la proposition écrite formulée par Maurice POUILLY, Président du SYDER.

(c) *Les syndicats d'électrification*

Dans le cadre de l'application de la loi Chevènement sur l'intercommunalité et de la publication du rapport de la Cour des Comptes mettant en cause les dysfonctionnements des syndicats d'électrification, les services de la préfecture ont demandé aux responsables des syndicats d'électrification du Rhône, réunis dans le syndicat départemental SYDER, de dissoudre les syndicats primaires afin de simplifier le paysage institutionnel, dont l'architecture des délégations de compétence en cascade était devenue très complexe et de moins en moins lisible.²

La préfecture recensait en effet 13 syndicats intercommunaux (d'électrification) à vocation unique et 4 syndicats mixtes intercommunaux d'électricité.

¹ Anne Guilhot vient d'être désignée responsable régionale du groupe énergie au sein des AIVF. Sa participation aux colloques et aux réseaux de professionnels devrait donc se développer.

² Voir organigramme des syndicats primaires en annexe.

La procédure de délégation de compétence est la suivante : le conseil municipal, par délibération, délègue son pouvoir concédant à un syndicat intercommunal. Le syndicat intercommunal, par délibération de son conseil d'administration, peut déléguer ce pouvoir à un autre syndicat intercommunal d'un ensemble plus vaste ou encore au syndicat départemental dont les membres sont les délégués des syndicats dits « primaires ». Ce système de délégation en cascade rend la lisibilité des pouvoirs assez faible.

Dans la plupart des communes, ces délibérations remontent à des décennies. Les élus qui siègent au sein des syndicats primaires sont désignés par délibération des conseils municipaux en début de mandat et ne rendent que rarement compte des activités des syndicats dans leurs conseils municipaux. Dans les petites communes, les délégués ne sont même pas forcément tous des élus du conseil municipal.

La plupart de ces syndicats intercommunaux étaient des « coquilles vides » qui ne se réunissaient quasiment plus. La préfecture avait estimé que les $\frac{3}{4}$ de ces syndicats auraient pu être dissous en raison de leur inactivité et de l'absence de rapports d'activité. Dans les faits, ces syndicats primaires permettent de réunir quelques fois par an les élus autour d'un repas pour qu'ils échangent leurs vues sur les priorités des travaux de raccordement ou de renforcement des lignes qu'ils demanderont au syndicat départemental. Ces syndicats justifient ainsi des frais de réception que ces rencontres entre élus peuvent occasionner. Les présidents des syndicats perçoivent parfois une petite indemnité de fonction.

Les deux seuls syndicats du département ayant une activité soutenue (et du personnel) sont le SYDER et le SIGERLY.

Le SYDER :

Le Syndicat Départemental d'Electrification du Rhône regroupait les 10 syndicats d'électrification intercommunaux, eux-mêmes parfois composés de syndicats primaires. Le SYDER regroupait ainsi l'ensemble des communes du Rhône à l'exception de la ville de Lyon. Ce syndicat n'a été créé qu'en 1950, après la plupart des autres petits syndicats intercommunaux qui sont restés des structures intermédiaires entre les communes et le syndicat départemental. Le SYDER assure

depuis 1994 la compétence optionnelle de concession du gaz pour le compte de 42 communes du département.

Le Président du SYDER est Maurice **POUILLY** : conseiller général et Vice-président du Conseil général du Rhône (canton de Tarare), maire de Saint Loup, Président du Syndicat Intercommunal de Tarare, Président du SYDER depuis 1989 et Vice-président de la FNCCR.

Le directeur du SYDER était jusqu'à présent Alexis **GELLE**. En raison de la réorganisation en cours des syndicats et dans l'attente du recrutement d'un nouveau directeur, Monsieur **GELLE** partage son temps entre ses activités au sein de la Fédération en tant que conseiller technique et une mission de conseiller auprès du Président du SYDER.

Le Sigerly :

Le Syndicat intercommunal du Gaz et de l'Electricité de la Région Lyonnaise est un syndicat intercommunal à vocation unique gaz et électricité qui regroupe quasiment l'ensemble des communes de l'agglomération lyonnaise à l'exception de Lyon (53 communes - 648614 habitants). Il a été créé en 1935 et a exercé pendant des années la compétence électricité avant de la déléguer au SYDER en 1992 en raison de l'incitation financière inscrite dans le cahier des charges électricité pour le regroupement¹. Le Sigerly est présidé par le maire de Sathonay-Camp, Pierre **ABADIE**.

Pierre ABADIE : pharmacien, maire de Sathonay-Camp depuis 1995, 30^{ème} Vice-président du Grand Lyon, chargé des centres de village et du cadre de vie, Président du Sigerly et membre du SYDER depuis 1998. *S'il n'est pas à l'initiative de la reprise des compétences électricité du Sigerly par le SYDER, il est le principal artisan de cette réforme qui prend forme publiquement à partir de décembre 2001.*

Le Sigerly est l'un des dix syndicats qui composent le SYDER où il est représenté par 16 délégués sur 100 (5 sur les 24 membres du bureau). Le Président du Sigerly est le 1^{er} Vice-président du SYDER.

¹ Le calcul de la redevance étant proportionnel au degré de regroupement.

Le SIGRE :

Par ailleurs, sept communes de l'Est lyonnais se sont associées au sein d'un syndicat intercommunal pour une utilisation rationnelle de l'énergie (SIGRE). Ce syndicat de 4 salariés (un ingénieur, un technicien, une secrétaire et un emploi-jeune) intervient pour la gestion comptable de l'énergie de ses villes adhérentes. Chargée principalement d'une veille sur les factures d'électricité et de gaz des communes, l'équipe peut aussi conduire quelques petites opérations d'expertise et de bilan énergétique. Ce syndicat de 7 communes de l'Est lyonnais est administré par un conseil de 14 élus qui se réunit une fois par trimestre. Des indemnités sont accordées au Président et aux deux Vice-présidents... De l'aveu d'un membre de ce syndicat, les résultats ne sont pas toujours très pertinents car le syndicat n'est pas lui-même consommateur. Il semblerait que les conditions de création de cette structure soient davantage liées à des opportunités professionnelles pour son fondateur qu'à un réel besoin. Pour autant, cette structure ayant su se rendre utile aux communes, elle pourrait subsister encore quelques années avant que ces compétences ne soient transférées au SIGERLY ou au SYDER.

2) Les acteurs associatifs ou para-publics

(a) L'association « Rhônalpénergie-Environnement »

L'association (loi 1901) a été créée en 1978 par la volonté de la Région Rhône-Alpes¹. Il s'agissait dans son esprit initial d'une sorte d'agence de l'énergie. Elle a progressivement été intégrée puis séparée de l'administration régionale pour laquelle elle était chargée d'instruire les dossiers de subvention liés à la maîtrise de l'énergie.

L'association fonctionne grâce à une subvention de la Région et comporte plusieurs collèges de membres : les collectivités locales, les entreprises de production d'énergie, les syndicats professionnels et les filiales (Dalkia...) ainsi que deux agences

¹ <http://www.raee.org>

locales de l'énergie, celles de Lyon et de Grenoble. Son budget est alimenté à 50% par la Région, à 15% par les autres membres et 35% proviennent de recettes sur opérations. Les relations entre RAEE et la Région sont basées sur un contrat d'objectifs qui a défini les missions de l'association en termes de conseil et d'aide à la décision auprès des collectivités locales de la Région. Les 35% des recettes sur opérations correspondent à des contrats passés avec des maîtres d'ouvrages comme des collectivités locales ou des hôpitaux pour des soutiens de longue durée ou des prestations plus lourdes comme la mise en place des agendas 21 locaux. Mais RAEE ne fait pas en tant que tel des études techniques et n'entre donc pas en concurrence avec les cabinets d'études spécialisés. Les profils des professionnels de RAEE sont divers : ingénieurs, DESS environnement, économistes.

Pour Jean LEROY, le chargé de mission que nous avons rencontré, les termes du débat sont les suivants :

« Tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut passer d'une logique de l'offre à une logique de la demande et qu'il faut aujourd'hui sortir du folklore des associations anti-nucléaire... Il y avait un opérateur pour la France : EDF ; il a répondu à des missions avec des avantages et des inconvénients. Maintenant, l'électrification est finie, EDF n'a plus les mêmes missions, il faut donc changer d'image et passer de la centralisation à la décentralisation... »¹

Roger LERON est le Président de RAEE et de la Fédération Européenne des Agences Régionales d'Environnement (FEDARENE). Ancien député, ancien conseiller régional, tête de liste de la gauche plurielle dans le département de la Drôme, il a démissionné de son mandat régional en février 2000, après sa nomination à la présidence de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

(b) *L'agence locale de l'énergie (ALE)*

L'agence locale de l'énergie est une association loi 1901, née en 2000 et soutenue par la direction Générale TREN (Transports-énergie) de la Commission européenne.

¹ Entretien avec l'auteur – 18 avril 2002.

Les adhérents institutionnels (hors collectivités locales) de l'agence locale sont regroupés dans plusieurs collèges : entreprises, professionnels (constructeurs de bâtiments...) et associations (UFC Que Choisir).

Philippe DUVAL, qui est le directeur de cette agence, est issu de la communauté urbaine où il a travaillé avec Jean VILLIEN. Il dirige une équipe de 6 personnes (3 techniciens, 1 architecte (le directeur), 2 ingénieurs diagnostics et 3 conseillers chargés de faire des animations en milieu scolaire ou des expositions.) Un contrat avec l'ADEME fait de cette agence locale un des points « info énergie » du département. A ce titre, elle est chargée de faire de l'animation et de la sensibilisation auprès du grand public et des professionnels sur l'utilisation rationnelle et la maîtrise de l'énergie. L'essentiel de l'activité de l'agence s'exerce en direction du « logement » et des décideurs (bailleurs, maires...)

Si son activité semble assez proche de celle de RAEE, elle se distingue pourtant de l'association régionale par son origine institutionnelle (le Grand Lyon) et par son périmètre d'action (la communauté urbaine et le département).

Philippe DUVAL qualifie les relations avec EDF de « cordiales » mais sent souvent celle-ci « *sur la réserve* ». Il préfère ne pas évoquer la question du nucléaire pour ne pas dégrader les relations avec EDF et regrette cette distance qui conduit cette dernière à ne pas présenter aux Agences Locales de l'Energie les techniques innovantes que l'entreprise met au point.

L'ALE bénéficie d'une amorce de financement de trois ans par le programme européen, qui devrait s'achever en juillet 2003. L'association cherche donc à diversifier ses financements pour pérenniser son activité.

3) Les acteurs économiques

(a) La Compagnie Nationale du Rhône (CNR)

Société anonyme à capitaux publics, 353.6M d'EUR de chiffre d'affaires en 2001, la CNR exploite 18 barrages hydroélectriques sur le Rhône entre la Suisse et la

Méditerranée ainsi que 2 écluses reliant le Rhône au Golfe de Fos. Récemment, la CNR a remporté le marché de l'énergie de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry.

EDF est inquiète pour le marché de la ville de Lyon dans le contexte de l'ouverture du marché car la ville pourrait être tentée de choisir la CNR... Cette question ne semble pourtant pas avoir été évoquée par les services de la ville.

Le département du Rhône a annoncé qu'à l'automne 2002, il allait vendre à Electrabel, filiale de Suez, la quasi-totalité des 11.4% qu'il possède au capital de la Compagnie. Ses actions avaient été achetées il y a un peu plus d'un an à la CCI par le Conseil général. Celui-ci réaliserait ainsi une plus-value liée à la valorisation récente de la CNR. Cette opération, dont la fuite de l'information a semble-t-il été organisée, n'a pas encore abouti...

(b) *Prodith & Dalkia*

La communauté urbaine a confié, en 1971, à la société PRODITH (PROduction et Distribution THERmiques) la concession du chauffage et du froid urbain sur l'agglomération lyonnaise.

La Prodith possède plusieurs sites de production d'énergie :

- Au Sud : centre de traitement et de valorisation des déchets urbains de la communauté urbaine.
- A Villeurbanne : centrale thermique de la Doua (anciennement alimentée par du charbon, en cours de transformation).
- Au cœur de Lyon et du quartier d'affaires de la Part-Dieu : centrale thermique multi-énergies (fioul lourd, gaz et électricité).

4) Vers une recomposition du paysage syndical intercommunal

(a) *La démarche de clarification*

Depuis plus de deux ans, une démarche de clarification et de remise à jour des structures a été entreprise à l'initiative des services de la Préfecture pour plusieurs raisons :

- afin de mettre un terme à l'empilement des niveaux de compétences entre syndicats primaires et syndicat départemental,
- afin de prévenir tout contentieux ou toute atteinte à la légalité (sans que de graves problèmes de légalité ne se soient posés mais dans un souci de prévention des contentieux de marchés publics ou de passation de pouvoirs).

C'est à l'occasion de son 50ème anniversaire, en 2000, que le SYDER a entrepris la réforme de son architecture institutionnelle afin de simplifier son fonctionnement et de le mettre en conformité avec la loi Chevènement sur la coopération intercommunale.

Un colloque a été organisé, faisant intervenir le Président de la FNCCR et le Président du Conseil général du Rhône, Michel MERCIER. L'objectif était de plaider pour un syndicat départemental unique.

Le comité du SYDER du 10 juillet 2000 a adopté un projet de résolution qui visait à transformer le Syndicat Intercommunal d'Électricité du Rhône en un Syndicat Intercommunal d'Énergies du Rhône auquel les communes auraient adhéré.

Cette réorganisation imposait la dissolution des syndicats primaires et intermédiaires qui elle-même supposait :

- La reprise des compétences d'autorité concédante par les communes à leurs syndicats.
- La délégation de cette compétence au SYDER (cette double opération pouvant être réalisée au cours de la même délibération du conseil municipal).

Cette réorganisation et la modification des statuts du SYDER n'ont pas pu intervenir avant les élections municipales de mars 2001. Une fois celles-ci passées, l'assemblée générale du comité du SYDER a mis en place son nouveau bureau le 18 mai 2001. Une commission a ensuite été mise en place le 4 juillet pour entreprendre la réforme des statuts avec comme double objectif de rendre une proposition consensuelle avant le 30 septembre 2001 et de consulter les 292 communes, les syndicats intermédiaires et le Conseil général pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

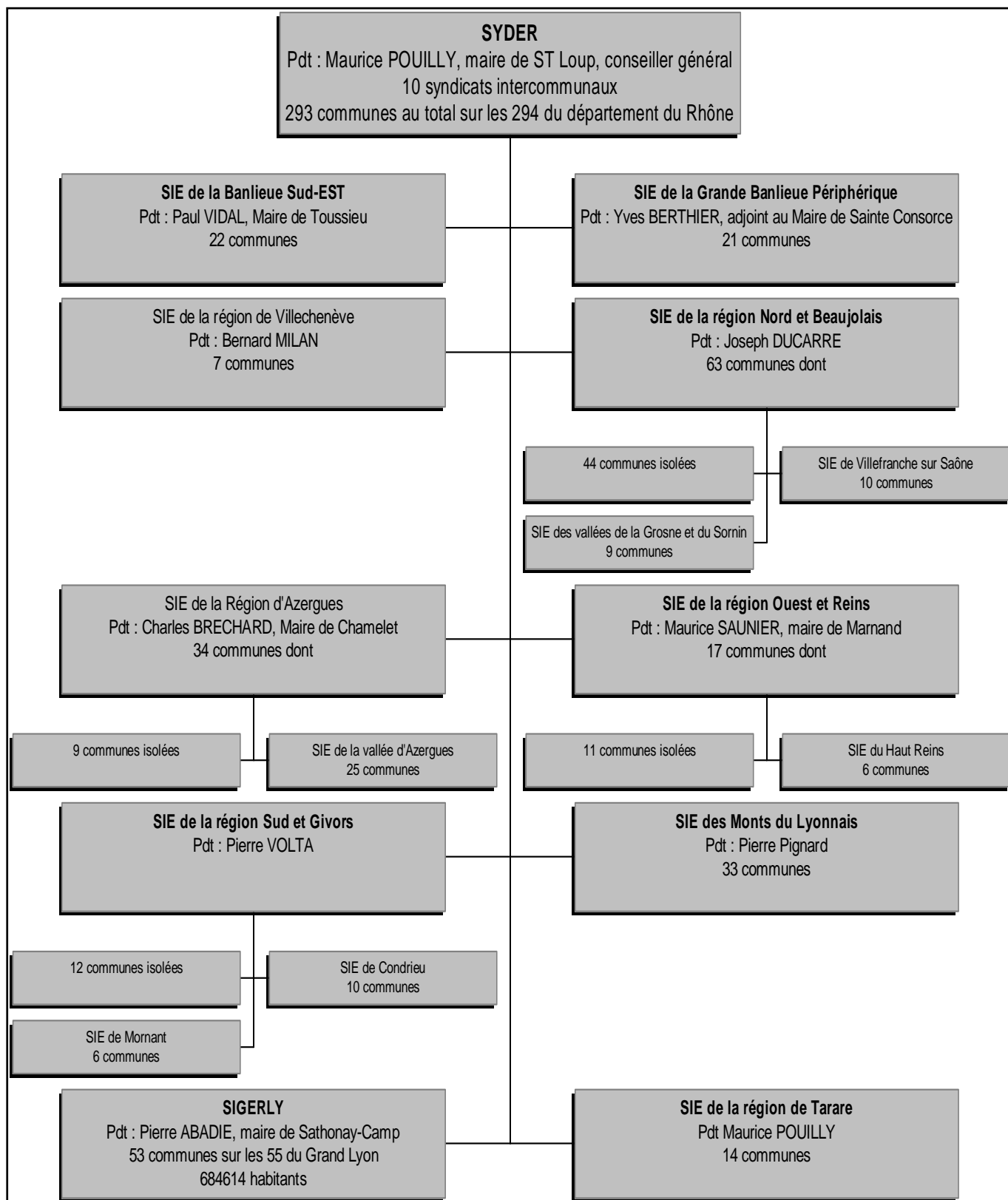
(b) La dissolution des syndicats primaires et la constitution du syndicat départemental

En décembre 2001, la dissolution de 9 des 10 syndicats adhérents du SYDER et des 6 syndicats primaires était en cours.

Le SYDER attend la publication de l'arrêté préfectoral de dissolution des syndicats intermédiaires pour pouvoir constituer le nouveau Comité du SYDER qui sera composé des délégués de 239 communes et des représentants du SIGERLY.

Au cours de ce transfert, quelques communes du Sud-Est lyonnais, qui ont déjà repris leur compétence électricité à leur syndicat, tarderaient à les confier à nouveau au SYDER.

Figure 12 : Organisation des syndicats d'électrification du Rhône avant 2002.



tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006

(c) *La scission du SIGERLY et du SYDER*

Cette tentative de normalisation a rencontré des obstacles. En effet, à la fin de l'année 2001, le SIGERLY a non seulement refusé de se dissoudre pour que les communes adhèrent directement au SYDER¹, mais il a demandé au SYDER de reprendre sa compétence d'autorité concédante d'électricité² (le SIGERLY avait gardé son autorité concédante pour le gaz).

Le SYDER, qui a dû prendre acte de cette séparation, ne cache pas son amertume :

« Le comité du SYDER du 7/03/02 a donné son accord à la demande de retrait du SIGERLY par 59 voix contre 7 sous les quelques conditions :

- *Que le contrat de concession de distribution public d'électricité soit modifié seulement sur les clauses relatives à la couverture territoriale du SYDER, à l'exclusion de toute autre, notamment d'ordre financier.³*
- *Que le SIGERLY accepte à son tour le retrait de celles de ses communes adhérentes dont le conseil municipal a exprimé ou exprimera le souhait d'adhérer directement au SYDER.*

« Dans le contexte de négociation avec EDF, il vaut assurément mieux arriver « à la table » uni et fort que divisé et donc amoindri. La part du FACÉ, soit 19 MF en 2001, se verra naturellement affectée aux communes rurales. Quant au Fonds d'Intervention pour l'Amélioration Esthétique des Réseaux (FIAER), il est indexé sur la part du réseau aérien. A titre d'exemple, de 1992 à 2002, 30% du montant des travaux de dissimulation des réseaux aériens ont été affectés à des communes sur le territoire du SIGERLY alors qu'il représente 15% du réseau aérien du SYDER. Il faudra donc que le SIGERLY apprenne à dissimuler avec beaucoup moins, contrairement à ce qui a été dit lors de son Assemblée Générale du 19 décembre 2001. »⁴

¹ Assemblée générale du SIGERLY du 19/12/01.

² art. L. 5211-19 du CGCT.

³ Pierre ABADIE m'a déclaré récemment vouloir proposer à la ville de Lyon et au SYDER une rencontre à trois avec EDF pour renégocier certains aspects du cahier des charges de concession. Ce projet n'est pas encore public et Pierre ABADIE n'en a pas encore parlé au SYDER, ni à la ville de Lyon, ni à EDF...

⁴ *Rhône-Réseaux*, (bulletin de liaison du SYDER), mai 2002 p.12.

Le SYDER regrette cette volonté de scission de la part du SIGERLY et continue à espérer que la création d'un syndicat unique départemental redevienne d'actualité.

5) Raisons et enjeux de cette recomposition

(a) *Les vraies raisons d'une rupture*

1. Rivalités politiques ?

La tension entre le SYDER et le SIGERLY est vieille de presque 10 ans. En fait, la décision de confier la compétence de concession d'électricité au SYDER en 1992 n'aurait jamais été vraiment acceptée par une partie des délégués du SIGERLY. Maurice POUILLY explique qu'un certain nombre de délégués, qui ne sont pas forcément élus de leurs communes, confondent le rôle d'élus et de techniciens. Il évoque sans vouloir donner plus de précisions des délégués ingénieurs retraités de la communauté urbaine « en mal d'activité » qui auraient « empoisonné » la situation. Il indique que les présidents du SIGERLY se feraient déborder par leurs membres et que Pierre ABADIE ne serait devenu Président que parce qu'il ne connaissait rien à ce sujet et qu'il avait pour mission d'opérer la séparation des deux syndicats.

Pierre ABADIE, quant à lui, estime que cette affaire - qui n'est pas politique au sens partisan puisque les deux présidents appartiennent à la droite parlementaire - est uniquement liée à la personnalité de Maurice POUILLY, élu rural travaillant seul et ne communiquant pas. Il se dit parfaitement conscient de la rupture entre zone urbaine et zone rurale que cette scission opère dans le département et déclare qu'en d'autres lieux, avec d'autres hommes, « nous n'en serions pas là ». Il pense que d'ici 10 ans, la situation est susceptible de changer et que le département aura alors peut-être à nouveau un syndicat départemental.

2. Dépenses concentrées sur le canton de Tarare ? (*canton de Maurice POUILLY*)

C'est la réputation qui circule autour du SYDER : les communes rurales seraient en fait avantagées par la règle d'attribution du FIAER¹. Les réseaux sont enfouis dans un périmètre de 500 mètres autour d'un monument de la commune. Cette règle permet aux communes rurales les plus petites de faire enfouir la totalité ou presque de leur réseau alors que dans les villes, l'étalement urbain ne permet pas de faire enfouir les réseaux alors que ceux-ci sont les plus visibles (au sens, vus par plus d'habitants).

(b) *Les conséquences de ce nouveau paysage institutionnel : vers une rupture territoriale ?*

- Lyon n'était déjà membre d'aucun syndicat d'électricité.
- Le SIGERLY, qui concerne une grande partie des communes de la communauté urbaine, fait donc sécession avec les autres communes du département, situées en zone rurale. Cette séparation crée une coupure urbain/rural.
- Le SYDER perd ainsi 53 communes soit 684614 habitants sur les 1578869 habitants du Rhône (1125682 hors Lyon). Il n'exerce plus la compétence d'électricité » que pour le compte de petites communes rurales du département, à l'exception de l'agglomération de Villefranche/Saône, soit 239 communes et 441.068 habitants (27,9% de la population du Rhône).

¹ Le FIAER (Fonds d'Intervention pour l'Amélioration Esthétique des Réseaux) a été constitué en 1992 entre le SYDER, EDF et France Telecom afin de coordonner les efforts financiers nécessaires à la dissimulation des réseaux aériens. « Par la suite, le FIAER a été successivement élargi au département, à l'EPARI et à RVC. Le FIAER permet d'assurer la cohérence des investissements consacrés à l'effacement des réseaux en programmant des actions concertées de l'ensemble des acteurs » Source : Rapport d'activité du SYDER 2000.

L'EPARI est l'Etablissement Public pour les Autoroutes de l'Information, autorité concédante du réseau câblé constitué du Conseil Général et du syndicat rhôdanien pour le développement du câble. Cette concession a été confiée à Rhône Vision Câble (RVC).

Le FIAER est au cœur du dispositif d'enfouissement des réseaux. Ce Fonds est alimenté par EDF à hauteur de 5M de Francs et a consacré en 2000 3.192.000 F à l'amélioration esthétique des réseaux pour 69 communes.

Le nouveau paysage institutionnel dans le département est donc le suivant :

- **Le SYDER** : 254 communes – 441.068 habitants
- Compétence électricité et, pour certaines communes raccordées, gaz
- **Le SIGERLY** : 53 communes – 684.614 habitants
- Compétence gaz et électricité
- **LA VILLE DE LYON** : 453.187 habitants
- Compétence gaz et électricité
- **LE GRAND LYON** : 55 communes – 1200000 habitants 15% du territoire du département – 75% de la population
- Aucune compétence électricité ou gaz pour le moment

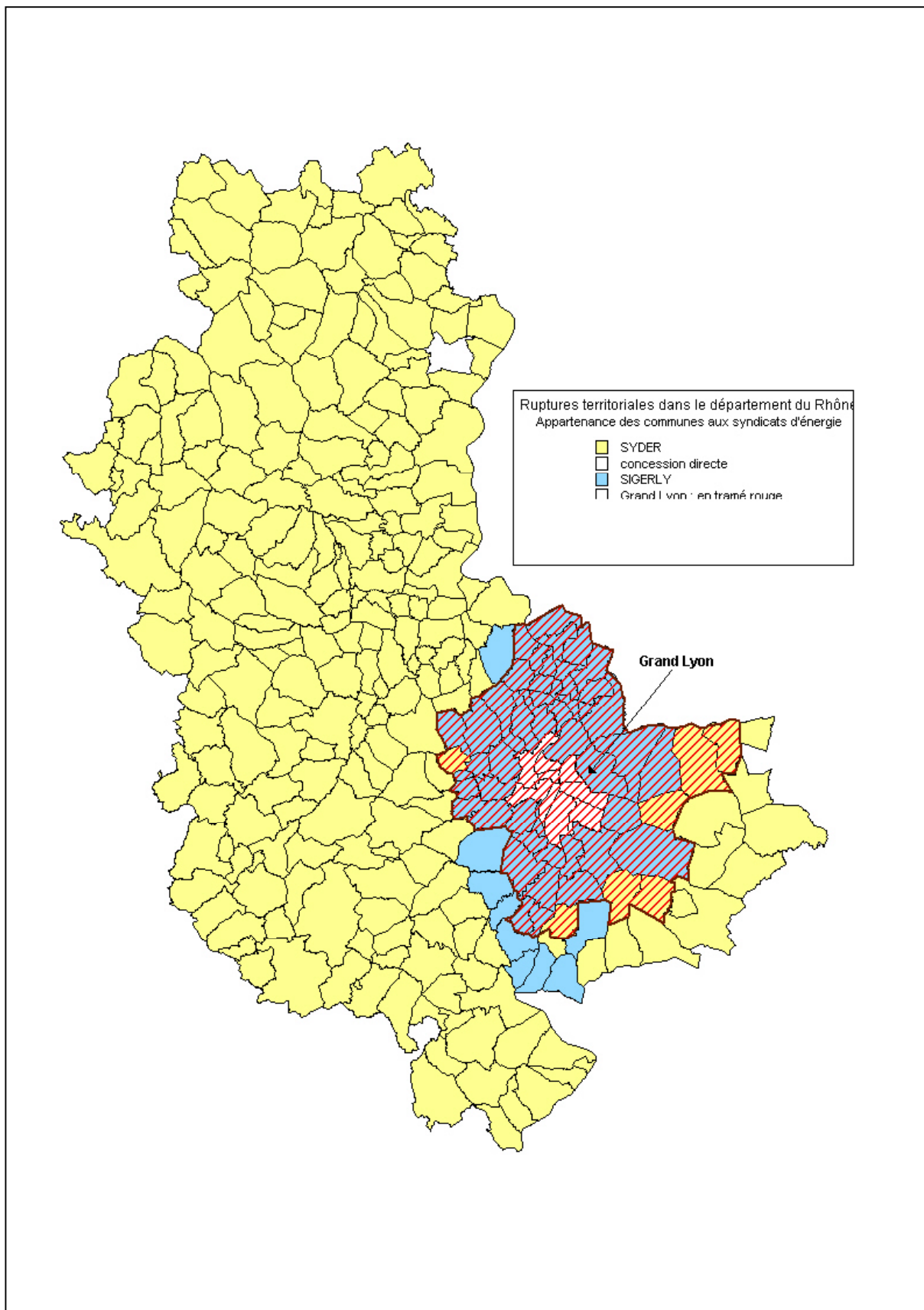
6) Quelles perspectives d'avenir pour le département ? Hypothèses...

Cette nouvelle situation institutionnelle, portée sur une carte du département, donne l'impression d'un tableau non achevé. Celui-ci appelle de nouvelles modifications afin de rendre la situation plus cohérente. En effet, les périmètres du SIGERLY et du Grand Lyon sont différents comme le montre le tableau et les cartes ci-dessous :

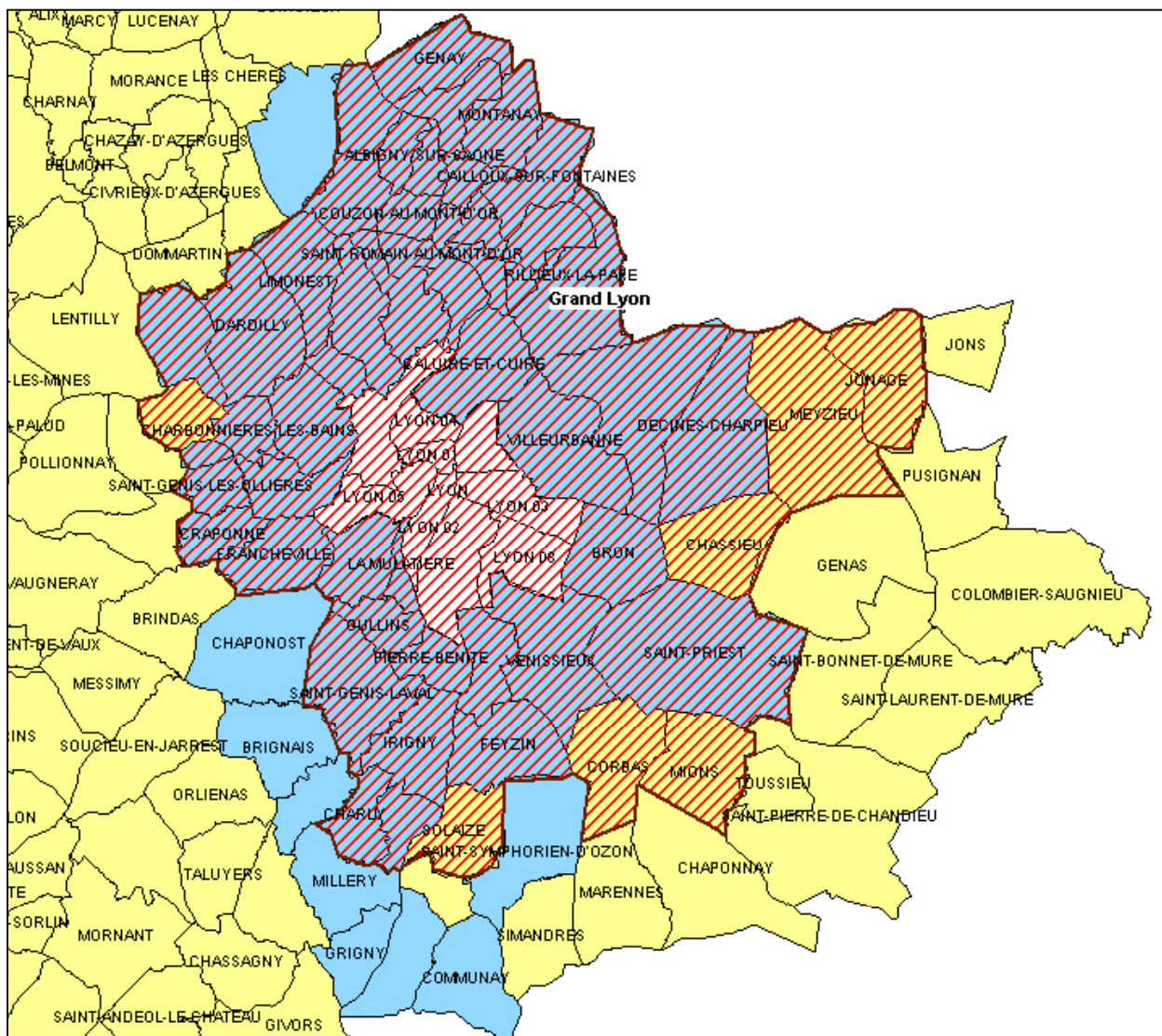
Communes adhérentes au SIGERLY et non membres du Grand Lyon :	Communes membres du Grand Lyon et non-adhérentes au SIGERLY :
Brignais	Lyon
Chaponost	Chassieu
Chasselay	Corbas
Grigny	Feyzin
Millery	Jonage
Quincieux ¹	Marcy-l'Etoile
Vourles	Meyzieu
	Moins
	Solaize

Tableau 14 : Tableau de répartition des communes adhérentes du SIGERLY et du Grand Lyon.

¹ La commune de Quincieux a quitté le SIGERLY et a rejoint le SYDER en décembre 2003.

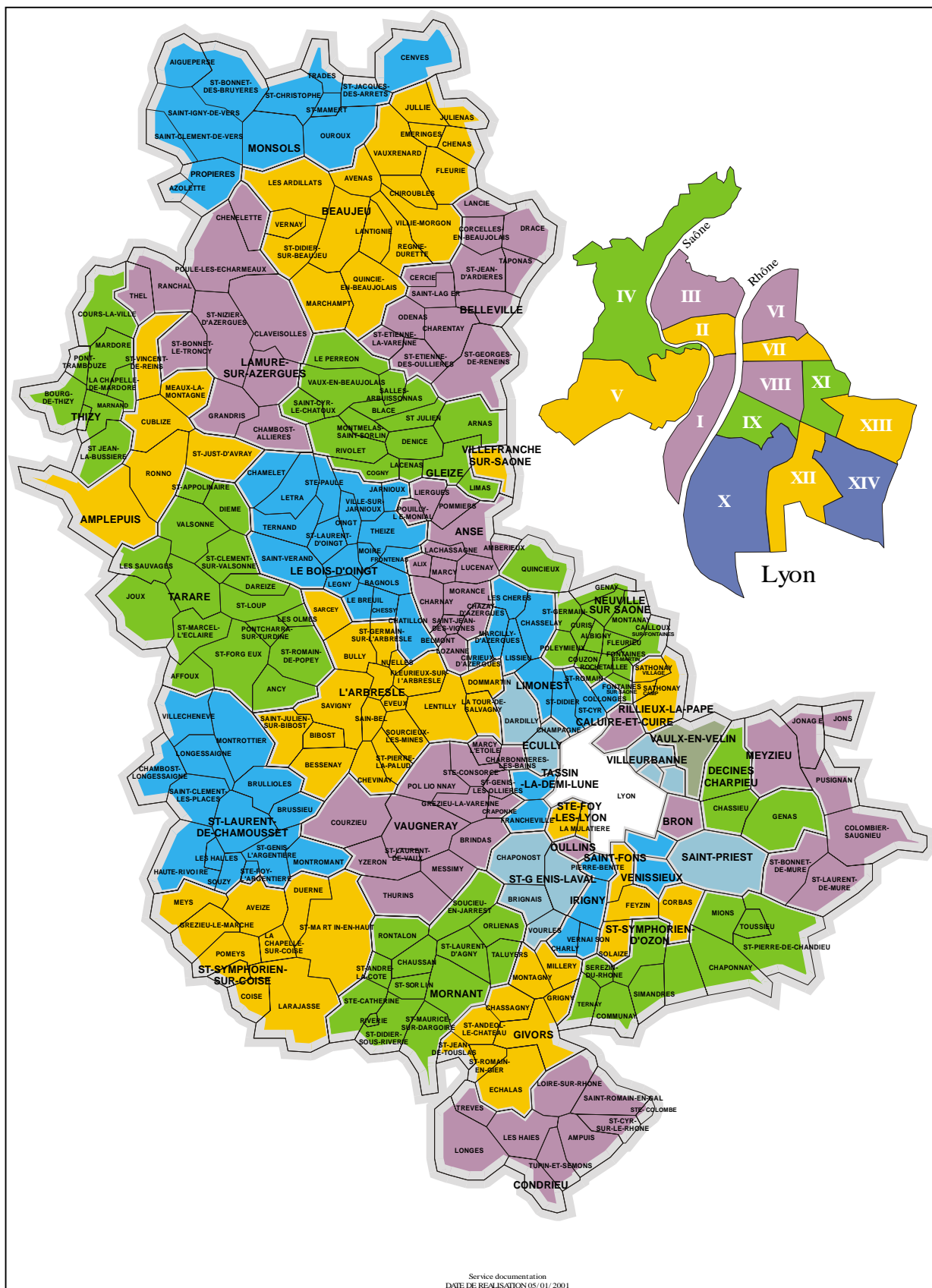


**Carte 17 : Périmètres des syndicats intercommunaux, SYDER, SYGERLY et du Grand Lyon.
Données : préfecture du Rhône. Réalisation : G. Bouvier**



Carte 18 : Périmètres des syndicats intercommunaux, SIGERLY, SYDER, et Grand Lyon. Zoom sur le Grand Lyon.

Légende identique à la carte précédente, données : préfecture du Rhône. Réalisation : G. Bouvier



Carte 19 : Carte des cantons du département du Rhône. Source : Conseil général du Rhône.

Légende : les couleurs n'ont pas de signification politique, elles ne servent qu'à mieux distinguer les cantons et leurs communes.

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006

(a) *Vers une harmonisation de la zone urbaine ?*

Hypothèse 1 : Lyon et les communes du Grand Lyon adhèrent au SIGERLY.

La ville de Lyon a refusé en 1992 d'adhérer au SYDER et n'a jamais répondu à la proposition d'adhésion du SYDER en 2001. Les ingénieurs de la ville de Lyon, chargés de cette question, disent ne jamais avoir évoqué cette question avec les élus.

Hypothèse 2 : La communauté urbaine prend la compétence Energie.

Ceci signifierait que les communes adhérentes au SIGERLY ou au SYDER reprendraient leurs compétences et les confieraient au Grand Lyon ?

Il semble que cette question soit de plus en plus souvent posée du bout des lèvres par un certain nombre d'acteurs qui s'interrogent mais qui manquent d'une expertise poussée sur la question pour savoir comment positionner le Grand Lyon sur cette question.

Une démarche allant dans ce sens a été évoquée dans une note d'un conseiller technique énergie-environnement adressée à Gérard COLLOMB. Cette note n'a jamais reçu de réponse. Ce conseiller n'est plus membre du cabinet du Président du Grand Lyon.

Avant d'engager les grandes manœuvres de retrait du SIGERLY du SYDER, Pierre ABADIE, Vice-président de la communauté urbaine, avait interrogé Jean-Jack QUEYRANNE sur les intentions du Grand Lyon concernant la compétence énergie. Sa réponse aurait été la suivante : « *ce n'est pas notre priorité pour le moment.* ».

Pierre ABADIE nous a confié qu'il n'était pas hostile à ce que la communauté urbaine prenne la compétence Energie. Il y verrait même une certaine cohérence mais il indiquait quelques conditions à cette prise de compétence :

- En tant que Président du SIGERLY, il aurait accepté de prendre la responsabilité de cette compétence en tant que Vice-président du Grand Lyon.
- Il voudrait que le budget de cette compétence soit distinct du budget global du Grand Lyon afin que les recettes ne servent pas à financer d'autres opérations que celles liées à l'énergie.

- Pierre ABADIE évoque aussi un risque de changement de nature dans la relation entre l'autorité concédante détenue par les communes et la question « énergie » (et EDF) si le mode de scrutin des communautés urbaines devenait direct. Il estime que cette relation doit rester en dehors des enjeux politiques et très proche des communes. Si les conseils communautaires n'étaient plus « cogérés » entre des élus représentants leurs communes mais entre des majorités politiques, cette question deviendrait aussi une question politique... ce qui n'est pas souhaitable.

En l'absence de ces conditions, la reprise de compétence électricité par le SIGERLY semble bien engagée. Il n'est d'ailleurs pas dans son intérêt immédiat de laisser cette compétence au Grand Lyon.

Pour pouvoir exercer ces compétences, le SIGERLY va devoir signer un avenant au cahier des charges de concession avec EDF, acquérir une compétence de maître d'ouvrage des travaux, et donc embaucher et vraisemblablement déménager...

(b) Vers un syndicat départemental réunifié ?

C'était au fond le souhait de la plupart des acteurs : FNCCR, Maurice POUILLY, Pierre ABADIE et le Président du Conseil général, Michel MERCIER. Une fois les querelles d'hommes, il n'est pas impossible qu'à l'initiative du Conseil général, un syndicat départemental reprenne la responsabilité de ces concessions.

Pierre ABADIE cherche peut-être à gagner du temps et attend que Maurice POUILLY finisse par abandonner ses responsabilités pour refonder le syndicat départemental.

* * *

En conclusion, il paraît utile pour EDF de suivre de près les différentes positions des acteurs et de prévoir les éventuelles évolutions à venir, et en particulier :

- La signature des avenants au cahier de charges par le SYDER et le SIGERLY peuvent-ils être des « moments » de renégociation et de renforcement du partenariat ?

- N'est-il pas souhaitable de relancer un partenariat de type charte pour fidéliser la ville de Lyon ou la communauté urbaine ?

Mise à jour, au 15 avril 2005, des principales problématiques soulevées en juillet 2002

En trois années, les transformations du paysage syndical rhodanien, que nous décrivions en 2002, ont abouties.

En 2003, le SYDER et le SIGERLY ont achevé leur scission¹. Le département du Rhône dispose donc de deux syndicats, l'un à dominante rurale et l'autre à dominante urbaine. Le conseiller général Maurice Pouilly a été reconduit dans ses fonctions de Président du SYDER en janvier 2003, et Pierre Abadie est devenu Président d'un syndicat de plein exercice, le SIGERLY.

Un contentieux entre d'une part EDF et d'autre part les deux syndicats SYDER et SIGERLY est en cours à propos des conditions de retrait du SIGERLY du SYDER et de ses conséquences sur le montant des redevances de concession. Le contrat de concession avait été signé par le SYDER en 1992 pour une durée de 25 ans sur la base du regroupement de l'ensemble des communes du Rhône – hors Lyon – et le montant des redevances tenait compte de ce regroupement - le mode de calcul ayant été conçu pour favoriser le regroupement. La scission devrait donc réduire le montant des deux redevances, ce que n'acceptent pas les deux syndicats. Ceux-ci souhaitaient disposer des mêmes montants de redevances qu'avant la scission.

La question de la prise de compétence *Energie* par la Communauté urbaine n'est pas davantage à l'ordre du jour en 2005 qu'en 2002. Le SIGERLY étant monté en puissance (nouveaux locaux, recrutement), son dynamisme et sa légitimité auprès des communes adhérentes constitue à présent une digue majeure face à un tel scénario.

La victoire de la gauche aux élections régionales de 2004 a structurellement modifié le paysage politique :

¹ Arrêté préfectoral n°2003-3888 du 12 novembre 2003.

Jean-Jacques Queyranne est le nouveau Président socialiste de la Région Rhône-Alpes. Il a ainsi quitté la première Vice-présidence du Grand Lyon. Le conseil régional a adopté, en juillet 2004, une délibération contre le projet d'implantation d'un réacteur nucléaire EPR. Le site de Tricastin, dans la Drôme, voyait ainsi ses chances d'accueillir ce nouveau réacteur considérablement réduites. C'est le site de Flamanville, dans la Manche qui a finalement été retenu.

L'association *Rhôneénergie-Environnement* poursuit son activité, elle a fêté ses vingt-cinq ans en 2003. Son effectif est de 18 personnes en 2004 et son activité se développe dans le cadre de nombreux réseaux avec d'autres acteurs régionaux, français et européens.

Le Grand Lyon a renouvelé sa convention de partenariat, en février 2005, avec l'agence locale de l'énergie et lui a accordé une subvention de 150.000 €. Par ailleurs, la communauté urbaine poursuit son objectif d'augmenter de 5,4 à 15 % d'ici 2010 la part des énergies renouvelables dans sa consommation d'énergie totale. Nous n'avons pas d'informations sur les modifications éventuelles relatives à la fourniture en électricité des collectivités locales de l'agglomération lyonnaise. Compte tenu de la présence, à Lyon, des sièges nationaux de la CNR et de sa filiale Energie du Rhône, renommée Electrabel-Suez, des propositions commerciales ont sans doute été faites à la ville de Lyon et à la communauté urbaine, depuis juillet 2004, pour renégocier leur contrat respectif de fourniture d'électricité avec EDF. Ces informations ne sont pas publiques.

B. GRENOBLE ET L'ISERE : L'ENERGIE AU CŒUR DU TERRITOIRE

1 Données générales et contexte local

L'Isère est l'un des départements les plus grands en superficie et parmi les plus peuplés de France (10^{ème} - 1.016.228 habitants en 1990) ; Grenoble concentre quant à elle 150.758 habitants et son agglomération 404.837 habitants. De la vallée du Rhône (Vienne) au Dauphiné (La Tour du Pin), des communes de montagne (Bourg d'Oisans) à Grenoble, les 533 communes de l'Isère sont confrontées à des problématiques de gestion du territoire très différentes les unes des autres liées à la géographie, à l'histoire, à l'économie. Ces différentes problématiques, concentrées sur un même territoire, font de l'Isère un terrain d'étude particulièrement riche, tant du point de vue des paysages politiques que des acteurs du monde de l'énergie.

Si le département est historiquement ancré à gauche, il connaît aujourd'hui un équilibre très sensible entre gauche et droite. La majorité de la municipalité de Grenoble fut elle-même un laboratoire de la « gauche plurielle » dès 1995 en raison de la forte influence des courants écologistes et du maintien de quelques bastions communistes dans l'agglomération grenobloise.

Il existe en Isère une sensibilité particulière aux questions relatives à l'énergie. Celles-ci sont davantage discutées et débattues que dans d'autres départements. Parmi les principaux acteurs politiques et associatifs nationaux, plusieurs sont implantés à Grenoble et y développent leurs expériences.

Son économie est une des plus dynamiques de France - en particulier dans le domaine des hautes technologies - en raison des nombreux partenariats existants entre les entreprises et les laboratoires publics ou universitaires de recherche scientifique¹.

La culture scientifique de l'agglomération est un élément important du paysage culturel et « sociétal ». La forte concentration de chercheurs et de cadres dans des

¹ Le Président de la République est venu inaugurer en mars 2003 le site de Crolles II. Il s'agit du plus important investissement industriel depuis 10 ans en France pour la recherche dans le domaine des nanotechnologies avec les entreprises ST-Microelectronics, Philips et Motorola.

entreprises à haute valeur ajoutée est un élément non négligeable du contexte sociologique, ces populations étant particulièrement sensibilisées aux questions environnementales. L'économie grenobloise est traditionnellement liée à l'énergie depuis la naissance dans le département de l'hydraulique. L'Isère est l'un des plus gros départements producteur d'électricité grâce à de nombreux barrages¹. L'industrie nucléaire est par ailleurs particulièrement bien implantée dans l'Isère avec la centrale de Creys-Malville et le CEA (Commissariat à l'Energie Atomique).

Enfin, la présence de nombreuses régies locales de distribution d'électricité, dont la plus grosse SAEML électrique de France, Gaz Electricité de Grenoble (GEG), en fait un terrain particulier pour l'étude des relations entre concédant et concessionnaire du service public local de distribution de l'électricité.

(a) *Une culture de l'énergie et du socialisme municipal*

Une grande expérience des questions énergétiques

L'Isère peut s'enorgueillir d'être le berceau de l'hydroélectricité. C'est à la papeterie, dont les usines sont très présentes au XIX^{ème} siècle le long des cours d'eau des vallées de montagne, qu'on doit l'invention de la production d'électricité d'origine hydraulique. En effet, afin de fabriquer la pâte végétale qui est ensuite transformée en papier, le bois est râpé dans des moulins actionnés par la force de l'eau. Le papetier Aristide Bergès - qui deviendra adjoint au maire de Grenoble au milieu des années 1880 – est le premier à installer, en 1869 à Lancey, une chute de 200 mètres (puis une seconde de 500 mètres en 1881) pour accroître la puissance motrice de l'eau : ce sont les premières conduites forcées. En couplant à l'une des turbines un générateur électrique, il produisait l'énergie électrique dont ses papeteries avaient besoin. La houille blanche est née dans ces conditions et doit son nom à l'analogie faite avec le charbon qui était jusqu'alors la principale source d'énergie industrielle. Dès lors qu'on

¹ 43 centrales avec une puissance totale qui peut atteindre 3692,4 MW. Ces centrales ont une puissance qui va de 0,4MW pour la plus petite d'entre elles (LOULA dans l'Oisans) à 1690MW pour le barrage de Grand Maison dans le massif de Belledonne.

est parvenu à transporter l'électricité¹, cette pratique a donné naissance à l'hydroélectricité.

En 1925, la ville de Grenoble célèbre cette innovation industrielle et ses nombreux développements industriels en exposant au monde entier le savoir-faire des industriels grenoblois à l'occasion d'une grande exposition sur « la houille blanche » dont il reste aujourd'hui un vestige-monument au cœur du parc municipal Mistral.

La naissance de l'hydroélectricité à Grenoble lui a offert une véritable culture de l'énergie qui s'est déclinée ensuite avec la présence de nombreuses entreprises dans le domaine électrique (*Schneider, Merlin-Gérin, Neypric, la SOGREAH (société grenobloise d'études et d'applications hydrauliques)*). Plus tard, les centres de recherches du CEA (3000 personnes) ont à leur tour facilité l'implantation d'entreprises de haute technologie comme Air liquide, HP, ST Microelectronics...

Les grandes écoles et les universités technologiques axées sur l'énergie et ses usages sont nombreuses comme l'Institut national polytechnique de Grenoble (INPG, 2710 étudiants¹), l'Ecole nationale supérieure d'ingénieurs électriciens de Grenoble (ENSIEG, 506 étudiants), ou l'Ecole nationale supérieure d'hydraulique et de mécanique de Grenoble (ENSHMG, 396 étudiants).

A l'échelle du département, l'énergie nucléaire est particulièrement présente avec plusieurs centrales : celle de St-Alban qui, quoique située dans le département de la Drôme, n'est qu'à quelques dizaines de kilomètres de Vienne, celle du Bugey, située dans le département de l'Ain et à proximité immédiate de l'Isère (sur l'autre rive du Rhône) et, seule centrale sur le territoire du département de l'Isère, la célèbre centrale de Creys-Malville, lieu de mémoire politique. Mise en service en 1985 afin d'expérimenter la filière des réacteurs à neutrons rapides et finalement arrêtée depuis 1996 après une série d'incidents techniques utilisés comme prétexte au démantèlement décidé par le gouvernement Jospin, sous la pression de sa composante écologiste et de sa ministre de l'environnement, Dominique Voynet, Creys-Malville, haut lieu des luttes anti-nucléaire, a fait les frais de sa puissance symbolique, bastille nucléaire que les écologistes voulaient abattre.

¹ Expérience de transport d'électricité de Grenoble à Vizille en 1883.

¹ Chiffres de l'année 1995-1996.

Par ailleurs, le département compte de nombreuses industries lourdes comme celles du pôle chimique de Pont-de-Claix qui sont autant de très gros consommateurs d'énergie.

La tradition de la gestion municipale des services publics

La première usine de production de gaz à Grenoble remonte à 1837. En 1866 la ville rachète les installations de production et de distribution de gaz et décide de les exploiter elle-même en régie directe. L'utilisation de l'électricité pour l'éclairage débute en 1889 avec « *la Société Grenobloise d'Eclairage Electrique* » (SGEE). Moins de dix ans après, en 1897, alors même que l'utilisation de l'énergie électrique n'en est qu'à ses balbutiements, la ville de Grenoble s'intéresse de près à la concession qu'elle a signée avec la SGEE. Deux ans plus tard, la ville projette de réaliser un réseau municipal et dès 1902, les travaux commencent. Le Service Municipal de l'Eclairage et de la Distribution d'Energie Gaz et Electricité est créé en 1903.

L'extrait ci-dessous d'un article paru dans une publication grenobloise datant de plus d'un siècle illustre, en termes encore très contemporains, la permanence de la question du service public et du caractère public ou privé de ses opérateurs.

Service public en régie ou concédé : une discussion ancienne

« La ville de Grenoble a été l'une des premières, en France, à entreprendre en régie directe la fabrication du gaz d'éclairage et du gaz industriel et la distribution des eaux.

Contrairement à ce qui été plusieurs fois affirmé, soit dans des articles, soit dans des discussions, ces deux expériences ont donné de très beaux résultats et ont enrichi le budget de la Ville de bénéfices importants. Aussi, lorsque s'est posée, il y a deux ans, la question de l'adduction de l'énergie électrique pour l'éclairage et la force motrice, le Conseil municipal a-t-il estimé qu'il convenait de continuer le système de l'exploitation directe, en adjoignant à la fabrication du gaz la distribution d'électricité.

On a souvent combattu la municipalisation des services publics, eau, force, lumière, etc. ; ses adversaires ont même inventé pour la discréditer un nom spécial, celui de socialisme municipal. L'expression est aussi mal choisie que celle de socialisme d'Etat ; elle ne signifie rien. Il y a, dans les villes modernes, un certain nombre de services d'intérêt commun, dont la satisfaction ne peut être laissée à la libre concurrence, parce leur fonctionnement nécessite l'établissement d'un réseau municipal aérien ou souterrain. Par leur nature même, ces services font donc l'objet d'un monopole. Ce monopole doit-il être concédé à une Compagnie fermière ou, au

contraire, convient-il que la ville en entreprenne elle-même l'exploitation ? Là est toute la question. Adversaires et partisans de la régie discuteront longtemps encore sans se convaincre. Les arguments et les objections théoriques n'ont pas grande portée. Seuls les faits peuvent fournir des enseignements précis. Les villes françaises sont encore très en retard à ce point de vue. A l'étranger, dans les pays anglo-saxons surtout, la municipalisation fait de grands progrès. Nous sommes persuadés que ce mouvement qui pousse les municipalités vers l'exploitation directe ne fera que s'accroître. »

M. H. CAPITANT,

professeur à la faculté de Droit de Grenoble, 1902-1904¹.

En 1930, sous le magistère de Paul MISTRAL, grande figure du socialisme municipal, la ville s'engage dans un bras de fer contre la société Keller qui fournissait la majeure partie de l'électricité à Grenoble. La ville fait construire une centrale thermique de secours, renégocie les tarifs et participe au financement de nouvelles lignes d'alimentation. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, alors que le service municipal est sur le point d'être transformé en société d'économie mixte, le maire Léon MARTIN, élu en 1945, maintient la régie dans l'orbite directe de la ville et s'oppose à sa nationalisation dans le mouvement de 1946. Le service municipal devient « *régie municipale autonome gaz et électricité de Grenoble – RGE* ».

La tradition de prise en charge par la municipalité des services publics ou d'intérêt général s'applique dans de nombreux domaines. Grenoble est un modèle du socialisme municipal de la première moitié du XX^{ème} siècle. La ville cherche alors à gérer en propre les services d'intérêt public chaque fois qu'elle le peut : régies des pompes funèbres, téléphérique de la Bastille. Le réseau de chaleur de la ville s'inscrit dans cette même veine politique. La société de distribution de chaleur créée en 1960 devient une société d'économie mixte (SEM) intercommunale et change de nom pour devenir la *Compagnie de Chauffage*. Ce réseau de chaleur, le deuxième de France en taille après celui de Paris, convient bien à l'idée municipale de service collectif. L'expansion rapide de la ville et la période de croissance urbaine que connaît

¹ Prologue de l'article *L'exploitation municipale des services de distribution de l'eau, du gaz et de l'énergie électrique à Grenoble* paru en 1902-1904 dans Grenoble et le Dauphiné, éditeurs Alexandre Gratier et Jules Rey, Grenoble, 1902-1904. Ouvrage conservé à la bibliothèque de Grenoble, Fonds ancien.

Grenoble dans les années 1960, notamment avec les jeux olympiques de 1968, permettent de rentabiliser l'équipement qui utilisait un charbon extrait à quelques dizaines de kilomètres au Sud de Grenoble à La Mure sur le plateau Matheysin. Quelques documents locaux font même référence à un projet non abouti d'utilisation d'un réacteur nucléaire comme chaudière (projet Thermos).

En dépit des deux mandats municipaux d'Alain Carignon (1983-1995) sous lesquels la privatisation des services publics locaux était en projet, l'attachement des élus municipaux aux services publics d'économie mixte reste un élément identitaire de la ville.

(b) *Contexte politique*

Paysage politique du département en 2004

Le département est un cas assez rare en France de très grand équilibre entre droite et gauche.

Sénateurs :

Anne DAVID, sénateur communiste, conseillère municipale de Villard-Bonnot ;

Jean FAURE, sénateur UDF, conseiller général maire d'Autrans, membre du bureau du SE 38 ;

Louis MERMAZ, ancien Ministre socialiste, ancien Président de l'Assemblée nationale, ancien député de l'Isère, ancien maire de Vienne.

Bernard SAUGEY, ancien Président du Conseil général, conseiller général UMP.

Députés :

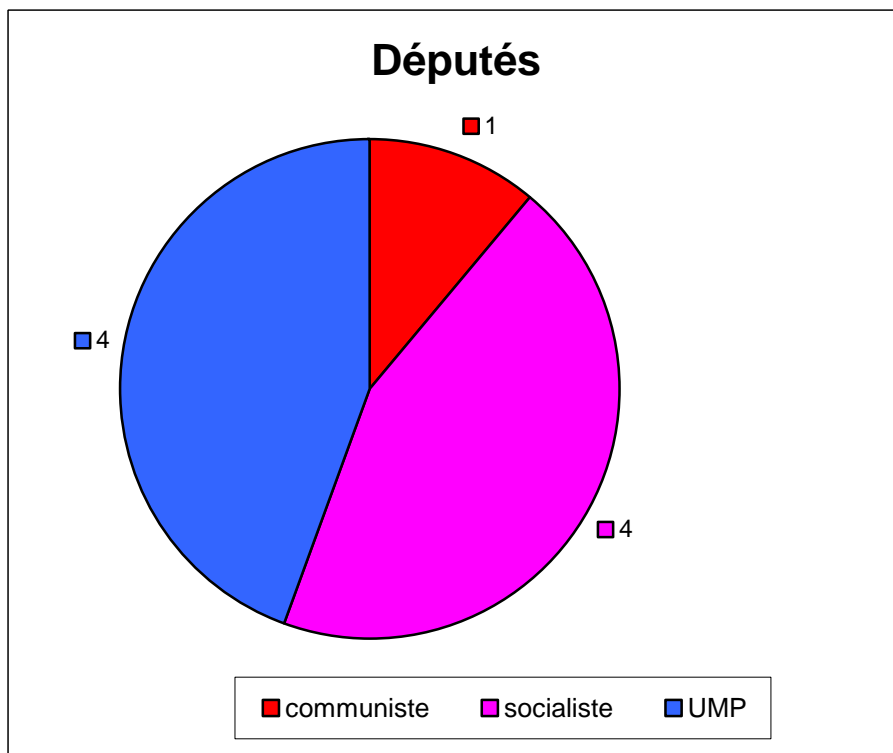
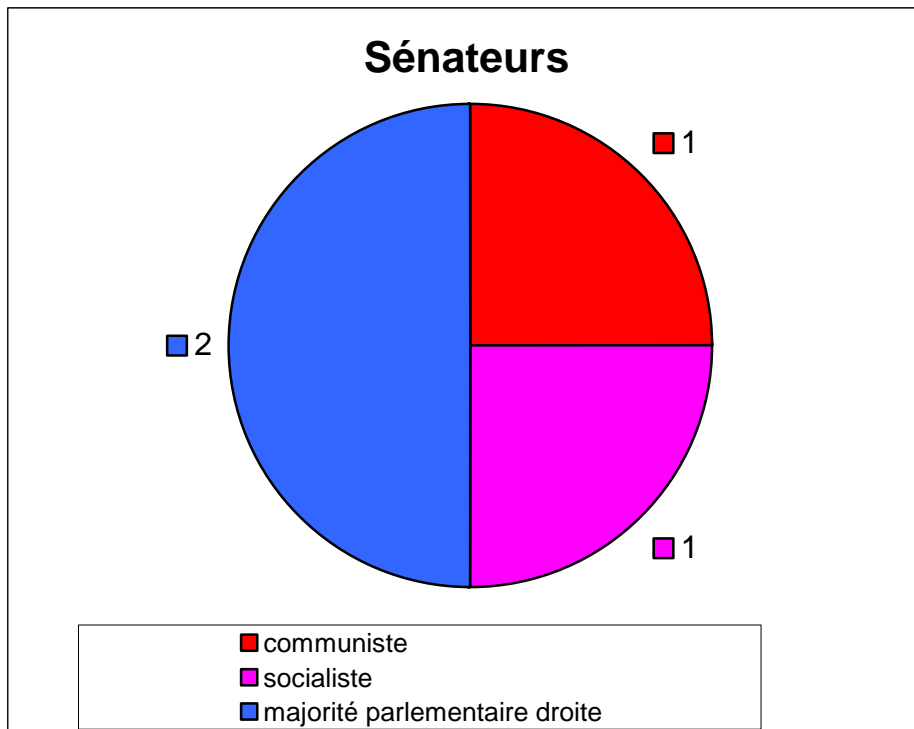
Communiste : Gilbert BIESSY, député de la 2^{ème} circonscription (Echirolles, Eybens, St-Martin d'Hères, Vizille... et Sud de l'agglomération grenobloise).

Socialistes : Michel DESTOT, 3^{ème} circonscription : Grenoble, Fontaine, Sassenage (Nord-Ouest de l'agglomération grenobloise) ; Didier MIGAUD, 4^{ème} circonscription : circonscription la plus étendue d'Isère en forme de fer à cheval de l'Oisans au Vercors en passant par le Trièves ; François BROTTES : 5^{ème} circonscription : Chartreuse et Nord-Est du département ; André VALLINI, 9^{ème} circonscription, Voiron, Tullins, Pont-en-Royans, centre du département.

Majorité parlementaire UMP : Richard CAZENAVE, 1^{ère} circonscription : Nord de Grenoble et Meylan ; Alain MOYNE-BRESSAND, 6^{ème} circonscription : Nord du département, La Tour du Pin, Crémieux... ; Georges COLOMBIER, 7^{ème} circonscription : Bourgoin-Jallieu, Roybon... ; Jacques REMILLER, 8^{ème} circonscription, Vienne, Beaurepaire...

Député européen : Roselyne VACHETTA, Ligue Communiste Révolutionnaire, (jusqu'en 2004).

Figure 13 : Parlementaires du département de l'Isère (2003).



tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006

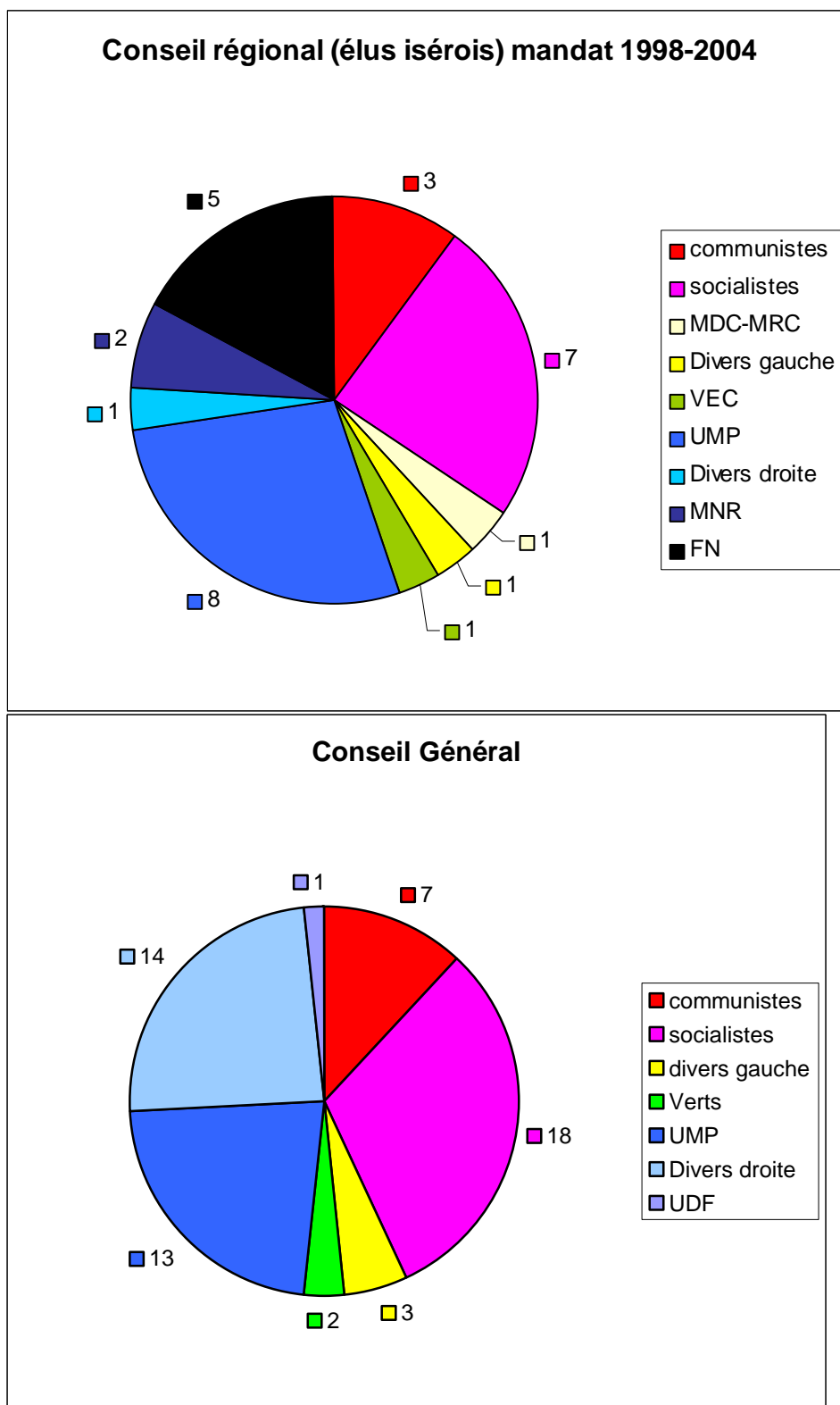
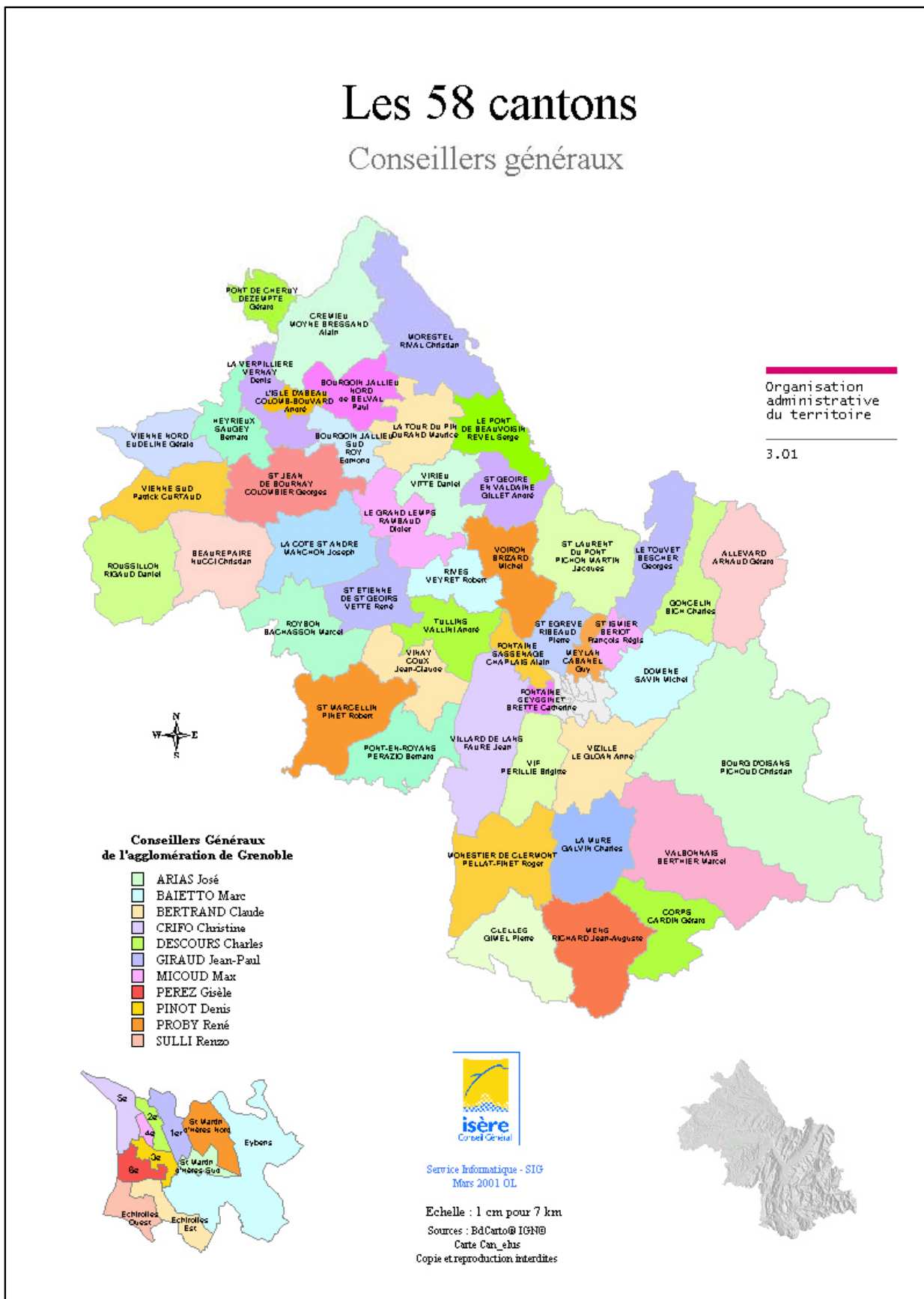


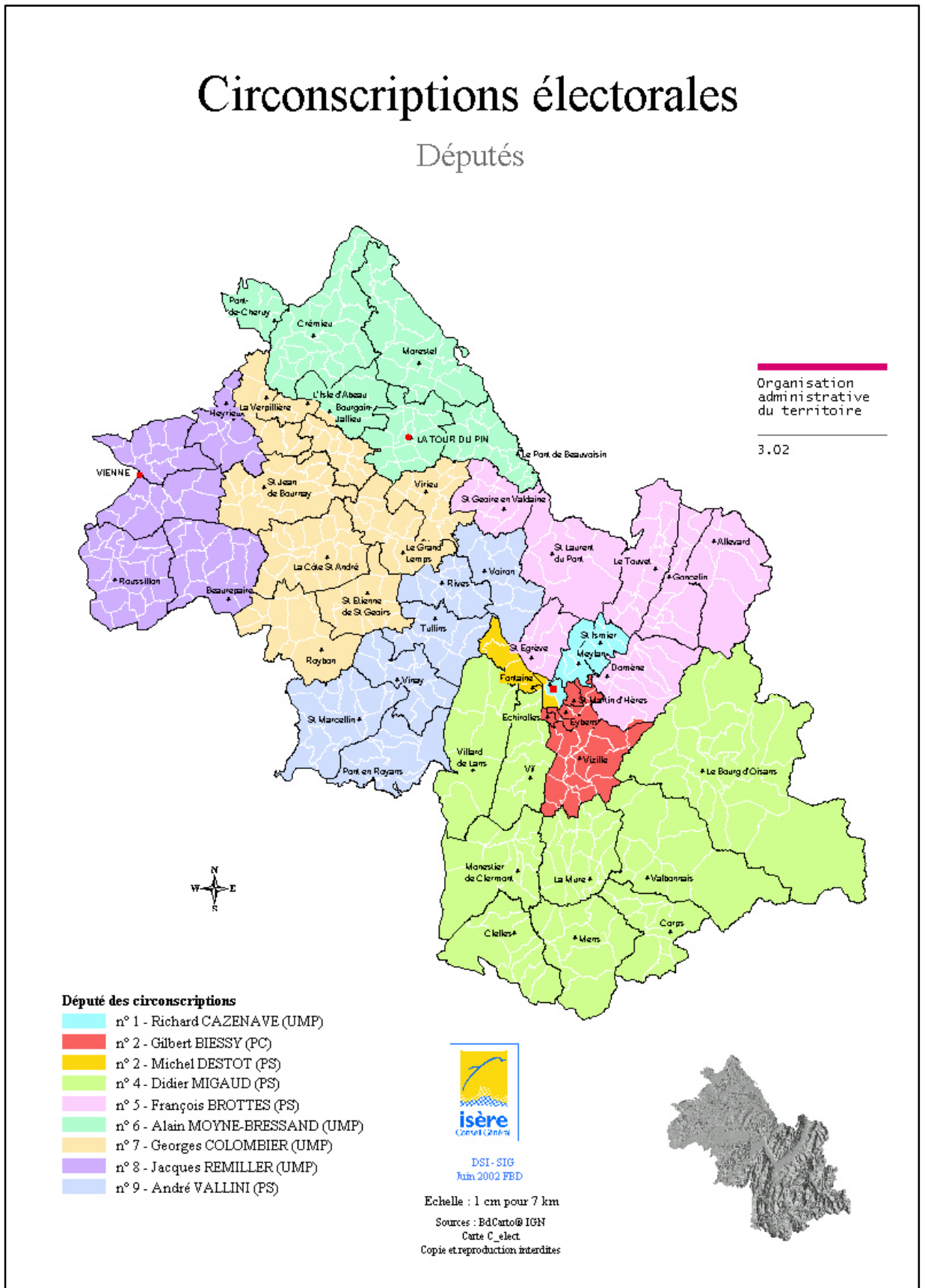
Figure 14 : composition des assemblées politiques du département de l'Isère

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006



Carte 20 : Carte des cantons du département de l'Isère.

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006



Carte 21 : Carte des circonscriptions législatives du département de l'Isère

L'agglomération grenobloise

- ***Données géographiques et historiques***

L'agglomération grenobloise est structurée depuis le 1^{er} janvier 2000 en communauté d'agglomération. *La Métro* est la deuxième métropole de la région Rhône-Alpes ; elle s'étend sur 220km² et rassemblait jusqu'alors 23 communes et 375.000 habitants. Quatre communes du Sud de l'agglomération ont adhéré au 1^{er} janvier 2004, portant ainsi le nombre de communes à 27 et la population à 397549 habitants¹. Ces adhésions confortent l'actuelle majorité socialiste de Didier Migaud ; en cas de perte de la ville de Grenoble par les socialistes, la communauté d'agglomération pourrait rester à l'actuelle majorité.

- ***La période Dubedout***

De la fin des années 1960 à 1983, Grenoble a été considérée comme la capitale de la nouvelle gauche. Hubert Dubedout, maire de Grenoble de 1965 à 1983, s'est placé dans l'héritage des maires socialistes de la III^{ème} République (Paul Mistral et Léon Martin notamment) qui avaient fait de Grenoble une incarnation du socialisme municipal. Profitant d'une conjoncture favorable liée aux jeux olympiques d'hiver de 1968, au développement économique des trente glorieuses et à l'atmosphère intellectuelle des années 1970, il a fait de sa ville un des laboratoires urbains les plus observés avant la victoire de François Mitterrand en 1981. Hubert Dubedout, officier de marine de formation, était ingénieur au CEA lorsqu'il s'engagea en politique à travers l'animation du Groupe grenoblois d'action municipale. Ces fameux GAM furent un vivier de militants du PSU et de syndicalistes chrétiens de la CFDT dans un patronage politique qui allait de Michel Rocard à Pierre Mendès-France (éphémère député de l'Isère en 1967-68). Avec la victoire de Dubedout en 1965, cette génération militante de la seconde gauche a fait irruption dans le jeu traditionnel des notables locaux. En 1966, la municipalité invite l'ensemble de la gauche à un colloque resté célèbre pour ce propos de Michel Rocard dans lequel il était question de « *décoloniser*

¹ Chiffres du RGP 1999.

la province ». Cette sensibilité décentralisatrice est restée constante dans l'identité politique grenobloise.

Inventeur de la politique de la ville, rédacteur du rapport devenu célèbre « refaire la ville », Hubert Dubedout ne sera pas ministre dans le gouvernement socialiste de 1981. Tirailé entre son engagement à faire de la politique *autrement et localement* et sa stature nationale, il est soumis aux contradictions d'un électorat qui l'avait élu en 1965, qui a vieilli et accepte peut-être mal l'alliance électorale qu'il a conclue avec les communistes. Battu en 1983 par le jeune loup du RPR Alain Carignon (34 ans), Hubert Dubedout prend acte de sa défaite et quitte la région¹.

- ***Le double mandat Carignon et le retour des socialistes à Grenoble***

Maire de Grenoble depuis 1983, Alain Carignon devient Ministre de l'Environnement en 1986 dans le gouvernement Chirac. Incarnant la jeune génération montante des années 1980 à droite aux côtés de Gérard Longuet, Michel Noir et Alain Madelin, il sera de nouveau Ministre – de la Communication - dans le gouvernement Balladur (1993). Le second mandat d'Alain Carignon est assombri par les affaires politico-judiciaires de la ville avec ses contrats de délégation de service public de l'eau. La bataille judiciaire est conduite par un élu d'opposition écologiste, Raymond Avrillier, qui deviendra adjoint en 1995 de Michel Destot. Pénalisée par ces « affaires » et par ses propres divisions, la droite perd la ville en 1995 puis le Conseil général au profit des socialistes. La gauche referme la longue parenthèse Carignon en portant à la mairie le socialiste rocardien Michel Destot.

Depuis 1995, la ville de Grenoble est dirigée par une majorité de gauche plurielle dans laquelle les Verts ont un poids très significatif. Mais les relations entre les Verts et les autres composantes de la majorité sont régulièrement très conflictuelles sur de nombreux sujets d'aménagement (Fort de La Bastille, Stade).

Une culture politique et environnementale liée à l'énergie

Dans l'atmosphère politique des années 1970, les relais entre le PSU, le PS et la CFDT sont nombreux. Du point de vue énergétique, la participation de la CFDT de

¹ Il trouvera la mort en montagne quelques années plus tard.

l'Isère aux grands mouvements de contestation du nucléaire n'est pas négligeable. Le syndicat dénonce ainsi le programme électro-nucléaire de 1977 parce qu'il « *fait l'affaire des grands groupes capitalistes, alimente une politique impérialiste en Afrique pour protéger l'approvisionnement en uranium et endette EDF, donc les consommateurs* »¹. L'union départementale se joint ainsi à la FSU, au PS et au PSU autour d'une plate-forme commune d'opposition au programme électro-nucléaire. En 1978 est même constituée une structure permanente « *Coordination - Energie – Développement* » autour de la CFDT, de la FRAPNA, des Amis de la Terre, du PS, du PSU et du MRG. Cette coordination condamne alors la filière des surgénérateurs qu'elle juge dangereuse, coûteuse et inutile. Cette période fut riche de paradoxes : parmi la génération de militants socialistes de l'Isère, les jeunes ingénieurs du CEA (dont Michel Destot) étaient nombreux.

La présence d'universités et de laboratoires scientifiques publics et privés rassemble sur l'agglomération grenobloise une population relativement jeune très sensible à la qualité de vie et aux questions environnementales. Cette sensibilité est alimentée par les tristes records de pollution atmosphérique et d'engorgement routier liés à la cuvette que forment les trois massifs alpins du Vercors, de la Chartreuse et de Belledonne, qui encerclent l'agglomération.

« L'opinion publique grenobloise », pour peu qu'on puisse la décrire, semble ainsi plus sensibilisée qu'ailleurs aux questions énergétiques et plus divisée sur les politiques à conduire. Les élus écologistes notamment sont particulièrement actifs sur ces questions².

(c) *Acteurs politiques liés à l'énergie*

Au sein de l'actuelle majorité socialiste, les trois députés Michel Destot, maire de Grenoble, Didier Migaud, Président de la Métro, et André Vallini, Président du

¹ BRON, Jean, 1984, Histoire de la CFDT dans l'Isère, Presses Universitaires de Grenoble, préface d'Edmond Maire.

² Le site Internet de l'ADES et des Verts est un des plus complets que l'on ait trouvé sur les prises de position relatives à l'action municipale (<http://www.ades-grenoble.org>).

Conseil général, sont les trois hommes forts du département qui se partagent les rôles et les pouvoirs.

Dans le domaine de l'énergie hydraulique, le député socialiste François Brottes est devenu le Président de la très influente ANEM, Association Nationale des Elus de la Montagne, en remplacement du sénateur du Cantal, Pierre Jarlier. Le dernier congrès de l'ANEM, en octobre 2004, s'est tenu dans la circonscription de François Brottes.

- Michel Destot n'est pas grenoblois de naissance ; à l'occasion des assises de l'énergie qui sont organisées en alternance à Grenoble et à Dunkerque, il rappelle souvent qu'il est originaire de Dunkerque. Ingénieur de formation, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, il est maire de Grenoble depuis 1995. Député de l'Isère depuis 1997, il fut Président du groupe d'études sur l'énergie dont il est actuellement secrétaire. Sous le gouvernement Jospin, certains observateurs lui prêtaient volontiers des ambitions ministérielles dans le domaine de l'industrie ou de l'énergie. Son positionnement en matière d'énergie est toujours très nuancé entre promotion des énergies renouvelables et maintien d'une production classique à base de nucléaire. Son point de vue est global, et non local. Ses prises de positions sur le rôle des collectivités en matière énergétiques sont illustrées par ses propos ci-dessous.

« Le rôle des collectivités locales

Les initiatives de certaines collectivités locales relatives à la distribution d'énergie contribuent à développer une politique énergétique rationnelle et favorable au développement des énergies peu polluantes. Leur rôle est enfin précisé dans le cadre de la transposition de la directive relative à l'électricité. En tant que maire de Grenoble, je suis convaincu que les incitations au développement de projets énergétiques locaux doivent être renforcées, notamment dans la perspective de la lutte contre les changements climatiques. Le transport est responsable de 22 % des émissions de gaz à effet de serre, et ses émissions progressent très rapidement, de l'ordre de 3 % par an. Le développement des transports ferroviaires du fret et des voyageurs et des transports urbains est une question trop importante pour être laissée à la seule volonté étatique.

Réconcilier les défenseurs de l'électronucléaire avec les champions des énergies renouvelables : tel est notre but. Nous aurons besoin des deux. C'est la raison pour laquelle je me bats pour une politique énergétique plurielle dans ses offres, plurielle dans ses acteurs, et plurielle dans son élaboration démocratique. Depuis des décennies, les Français, et même les parlementaires, ont été beaucoup trop écartés des grandes décisions en matière de politique énergétique. C'est notre responsabilité que de conduire cette confrontation démocratique, et j'espère que cette journée viendra enrichir le débat en éclairant les choix d'avenir »¹.

Depuis 2002, Michel Destot semble s'intéresser davantage aux questions liées aux transports. Celles-ci représentent un enjeu politique et électoral de premier plan à Grenoble. Le député-maire de Grenoble est ainsi devenu Président du GART, Groupement des Autorités Organisatrices de Transports². Le cheminement politique qui conduit de l'énergie aux transports est assez classique compte tenu des enjeux énergétiques existants dans le domaine des transports, secteur responsable de la majeure partie des émissions polluantes.

- Jean-Paul Giraud est une personnalité locale (et nationale dans le monde de l'énergie). Son pouvoir, lié à la présidence de GEG, en fait un acteur central. Dans le domaine énergétique, la répartition des tâches entre M. Destot et J.P. Giraud semble bien orchestrée : Michel Destot se concentre sur les problématiques nationales, J.P. Giraud a la confiance du maire de Grenoble pour la gestion de GEG en tant que conseiller municipal de Grenoble et Président de GEG.

Jean-Paul Giraud est Président de GEG depuis 1995. Il est diplômé de l'IEP de Grenoble et d'un DESS de l'École Supérieure des Affaires de Grenoble. Conseiller général socialiste de Grenoble depuis 1998 et Vice-président du Conseil général de l'Isère jusqu'en 2004, Président de la commission Prospective et Développement du syndicat mixte de transports en commun (SMTC), Président de l'Agence d'Etude et de Promotion de l'Isère (AEPI), Jean-Paul Giraud assume ses responsabilités de Président de GEG comme une seconde carrière de chef d'entreprise. Son implication dans le fonctionnement

¹ Extrait du discours d'ouverture de Michel Destot aux 4^{èmes} rencontres parlementaires de l'énergie le 11 octobre 2001.

² <http://www.gart.org> .

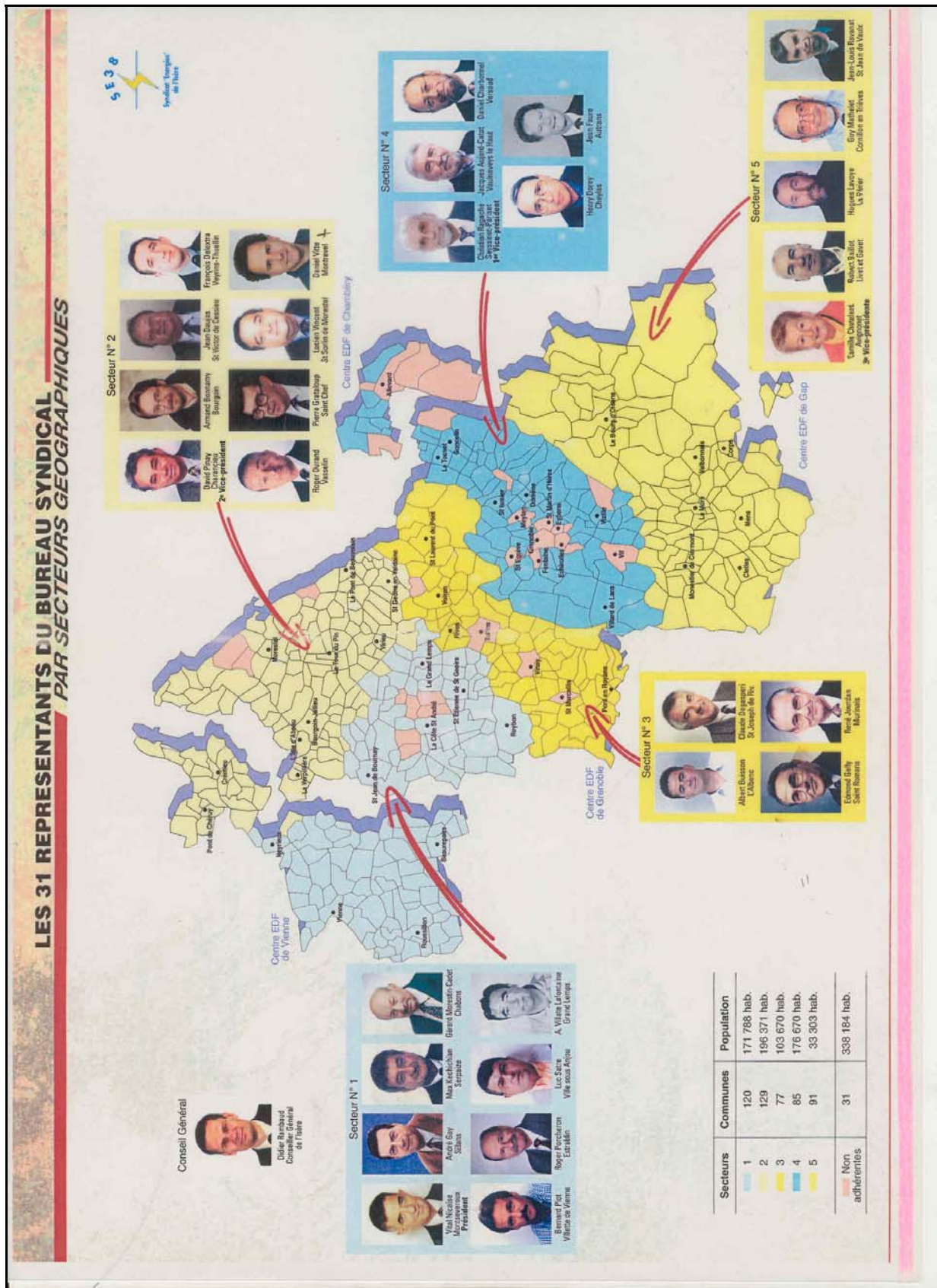
de l'entreprise en tant que Président du conseil d'administration est totale, ce qui est très rare dans les autres SAEMML où les présidents délèguent le plus souvent très largement les pouvoirs aux directeurs.

Jean-Paul Giraud a connu un sérieux et inattendu revers électoral au cours des élections cantonales de mars 2004. Le Vice-président du Conseil général sortant s'est retrouvé au second tour en face d'un candidat des Verts qui avait fait campagne contre le projet de stade municipal en centre-ville. L'opposition conduite par Alain Carignon et le Front National ayant appelé à voter contre le candidat socialiste, celui a été battu d'un peu plus de 900 voix.

(d) *Territoires divisés entre EDF-GDF et GEG*

La carte produite par le syndicat d'énergie de l'Isère (SE 38) met en évidence les ruptures territoriales du département en matière de distribution. Elle indique aussi la volonté du syndicat de jouer la carte de la proximité avec les communes. Les représentants des communes au bureau syndical ont été regroupés par secteur pour assurer une représentation de toutes les zones du département.

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006



Carte 22 : Carte de présentation du territoire du syndicat SE 38. (document SE 38)

Centres EDF-GDF-Services

Le territoire de la distribution d'énergie en Isère est très morcelé. La majorité du territoire est couverte par les services du centre EGS de Grenoble (Alpes-Dauphiné), la partie occidentale de la plaine du Dauphiné vers le Rhône relevant du centre de Vienne-Pays du Rhône, notamment les communes des cantons de Vienne, Crémieux et Beaurepaire. Quelques communes du Nord du département relèvent du centre de Chambéry, notamment celles qui sont sous le contrôle de la régie d'Allevar. Enfin, deux communes du Trièves, près de Corps, sont rattachées au centre de Gap. Cette répartition des communes de l'Isère entre quatre centres EDF-GDF est souvent présentée par le syndicat comme une difficulté particulière et la marque de l'état d'esprit d'EDF, définissant ses territoires selon ses propres considérations. Cette critique mérite d'être nuancée par l'organisation interne d'EDF-GDF qui a désigné pour les relations avec le syndicat un interlocuteur unique, basé à Grenoble.

Mode de distribution et adhésion ou non au syndicat départemental

Parmi l'ensemble des communes du département de l'Isère, les situations sont également très contrastées quant au mode de distribution publique d'électricité. Onze communes ont conservé leurs entreprises locales de distribution comme à Grenoble ou dans une partie des communes de la chaîne de Belledonne qui relèvent de la régie d'Allevar. D'autres communes, sous concession EDF, ont délibérément fait le choix de ne pas adhérer au Syndicat d'Energie d'Isère (SE38).

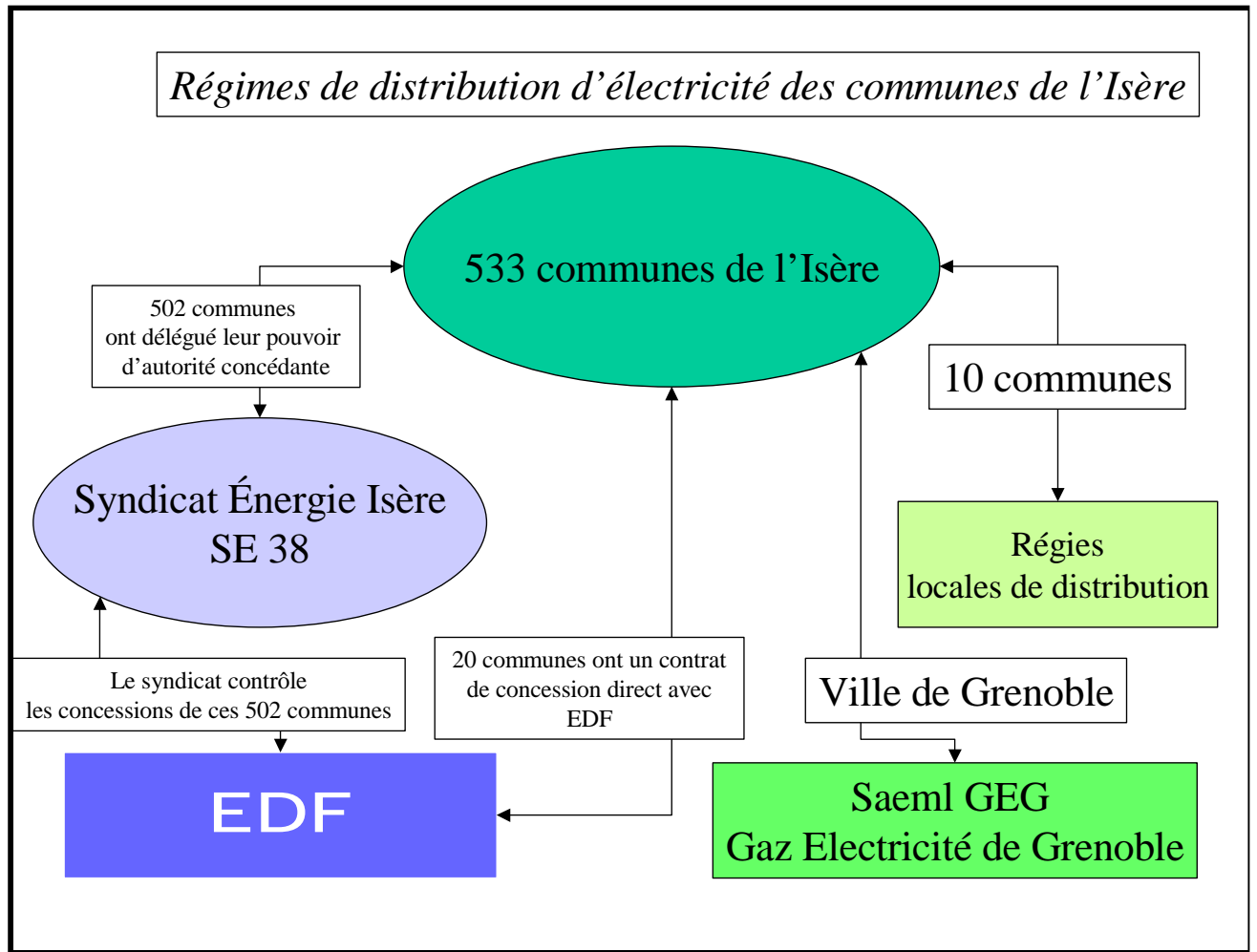
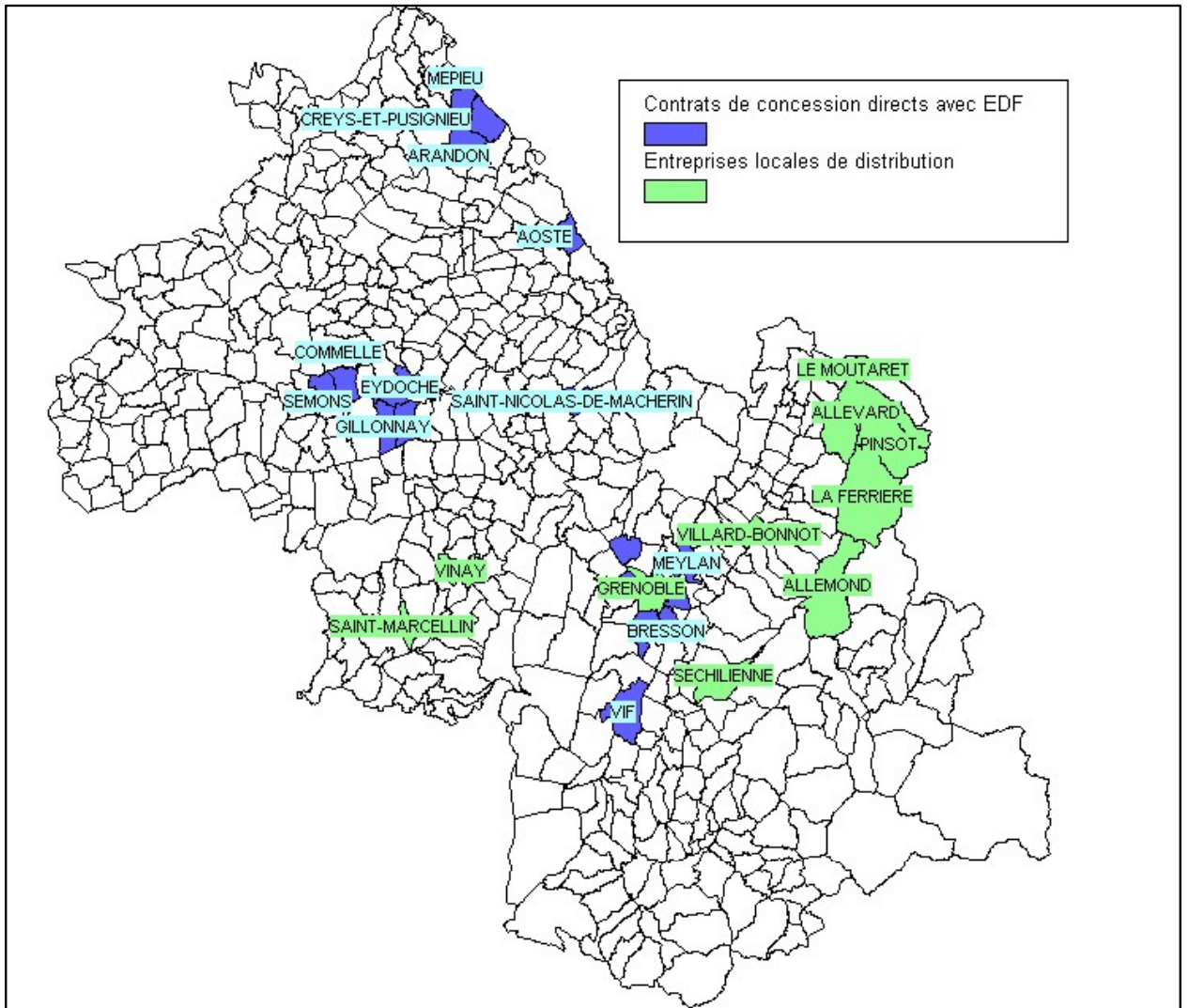
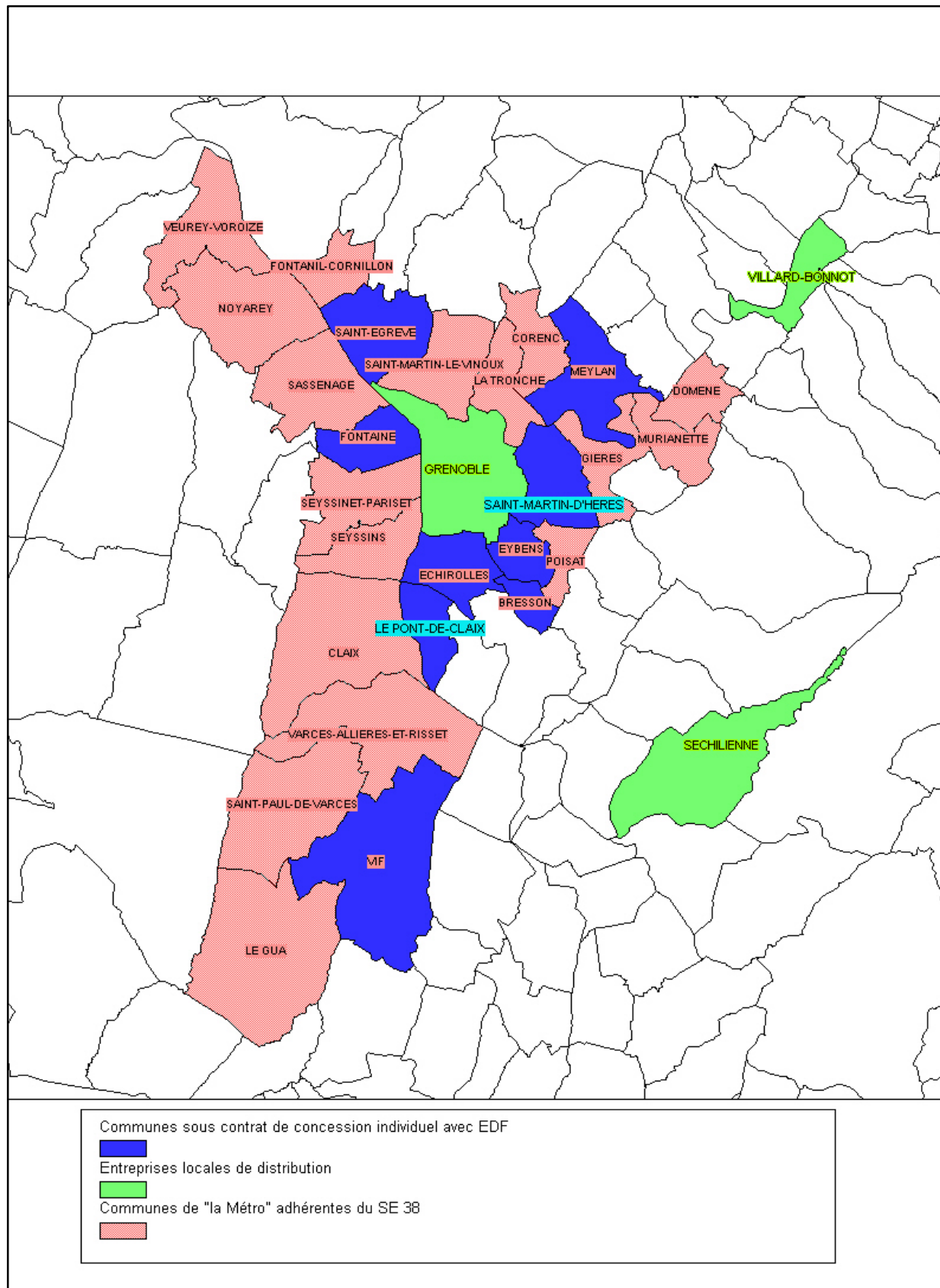


Figure 15 : Régimes de distribution d'électricité des communes de l'Isère.

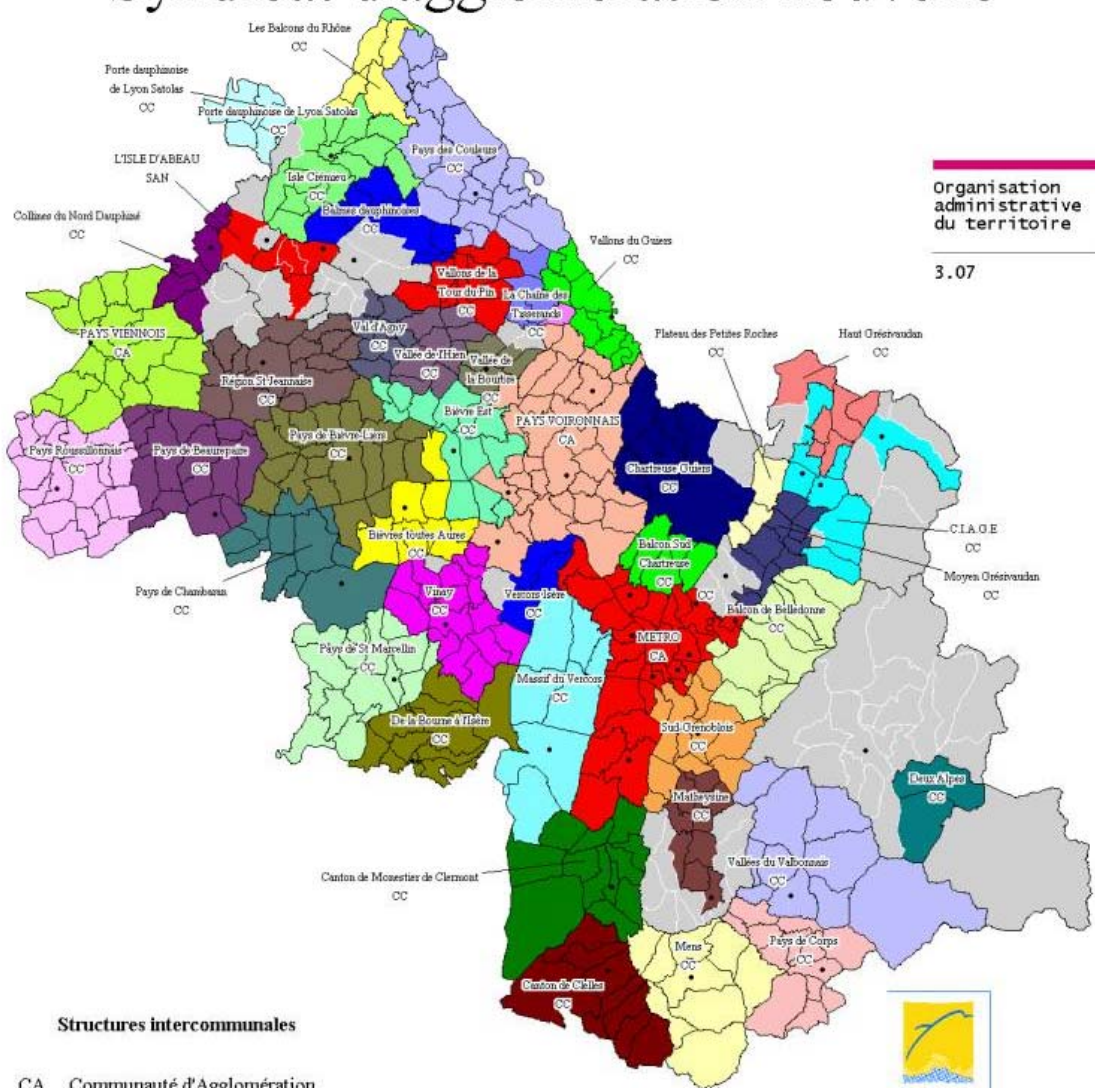


Carte 23 : Autorités concédantes directes et déléguées en Isère pour la distribution d'électricité.



Carte 24 : Territoires de la distribution dans la communauté d'agglomération de Grenoble.

Communautés d'agglomération, Communautés de communes, Syndicat d'agglomération nouvelle



Organisation administrative du territoire

3.07

Structures intercommunales

- CA Communauté d'Agglomération
- CC Communautés de Communes
- SAN Syndicat d'Agglomération Nouvelle



Echelle : 1 cm pour 7 km



DSI - SIG - NA
Janvier 2004

Sources : BdCarto® IGN®,
CG38 DGAC - Service Relations avec
les Collectivités Territoriales
Carte Intercommunalité
Copie et reproduction interdites

tel-00011905, version 1 - 9 Mar 2006

Carte 25 : Organisation territoriale de l'intercommunalité en Isère

2) Acteurs institutionnels du service public de l'électricité en Isère

En raison de la présence de GEG et de quelques régies, les acteurs du service public de l'électricité sont plus nombreux en Isère que dans d'autres départements. Par ailleurs, l'histoire économique et politique de l'agglomération de Grenoble en fait un terrain particulièrement sensible aux questions énergétiques. C'est dans ce contexte que l'entreprise publique locale GEG, le syndicat départemental SE 38 - qui peine à conforter son assise départementale - et une forte « nébuleuse » environnementale s'articulent et interagissent.

(a) *Gaz et Electricité de Grenoble*

Un an avant la loi de nationalisation de 1946, GEG, qui était alors un service municipal, est transformé en régie à autonomie financière sans personnalité morale. De 1945 à 1986, la régie fonctionne dans un contexte de forte croissance, bénéficiant du développement du chauffage électrique dans l'agglomération. La régie paie un loyer à la ville et ne rencontre pas de problèmes financiers.

Mais la régie distribue une électricité sous 110 volts. Cette différence de voltage est une source de mécontentement pour les grenoblois. En 1983, lorsque Alain Carignon devient maire, et après avoir changé le Président et le directeur de la régie, il lance un ultimatum celle-ci : passer au 220 volts avant la fin de son premier mandat (1989) ou vendre la régie à EDF.

La transformation de la régie en SEM est alors présentée comme la seule solution économique et juridique pour financer l'investissement non productif de 100 millions de francs nécessaire au passage de 110 à 220 volts. Les interprétations divergent entre les acteurs sur les motivations réelles de la municipalité Carignon. On laisse parfois entendre qu'Alain Carignon aurait pu vouloir faire la même chose avec GEG que dans le domaine de l'eau avec la Lyonnaise des eaux. Dans la dynamique politique du retour de la droite au pouvoir (et de Jacques Chirac à Matignon entre 1986 et 1988), la Lyonnaise des eaux pensait qu'une présence industrielle significative à Grenoble serait

un atout en cas d'ouverture des concessions à la concurrence. Jean-Claude Michel, qui a été le principal acteur de cette transformation, déclare quant à lui qu'Alain Carignon n'était pas guidé par un principe idéologique mais par un pragmatisme politique.

Les agents CGT de GEG, soutenus par l'opposition municipale - dont Jean-Paul Giraud -, se sont opposés à cette transformation. Leurs recours ont alors fait le parcours classique en juridiction administrative : tribunal administratif puis Conseil d'Etat. Le 10 juin 1989 un arrêt du CE autorise une DNN à évoluer dans son statut. Cette décision marque la fin de la bataille juridique administrative¹.

En 1995, au retour de la gauche au pouvoir municipal, GEG reste une SAEML en dépit des demandes des écologistes qui souhaitaient re-municipaliser GEG en régie (ce qui s'est passé pour la gestion de l'eau). Dès lors, Jean-Paul Giraud se glisse dans les habits de Président de la SEM et cherche à en faire l'entreprise locale d'électricité de référence dans le paysage énergétique français.

GEG est une entreprise publique locale. A ce titre, elle n'échappe pas à l'existence d'un lien organique avec le pouvoir politique local. Dans le cadre de l'ouverture des marchés, GEG est une entreprise publique locale « condamnée » à se développer en dehors de ses frontières. L'entreprise est ainsi confrontée à une contradiction-tension qui fait d'elle un modèle possible de développement des SEM.

GEG, une entreprise publique locale...

En 2004, GEG présentait son activité au public dans les termes suivants :

- GEG est un producteur d'électricité via ses 8 micro-centrales hydroélectriques. Sa production annuelle est de 70 GWh, sa puissance installée est de 16 MW. Son objectif était d'atteindre 18 MW de puissance installée en 2005 et 80

¹ D'autres batailles juridiques - mais pénales cette fois-ci - ne se sont achevées qu'en début d'année 2003 avec le jugement en correctionnelle des anciens dirigeants de GEG. Il s'agissait des procès de l'ancien directeur général de GEG entre 1985 et 1991, Auguste Bloise, et de son ancien président, Pierre Gascon, à qui étaient reprochés des abus de biens sociaux, des conventions fictives conduisant à un appauvrissement de l'entreprise ainsi que des irrégularités relatives à leurs rémunérations liées aux filiales de GEG.

GWh de production annuelle. Via la centrale de cogénération Isergie, GEG produit 100 GWh d'électricité et 95 GWh de chaleur annuellement.

En tant que producteur, GEG est le partenaire de 10 entreprises locales de distribution.

- Les 8 régies du massif de Belledonne
- La régie municipale de Saint-Marcellin
- La SAEML Energie Développement Services du Briançonnais dans les Hautes-Alpes
- GEG est un distributeur. En dehors de la ville de Grenoble, il a signé un partenariat avec la régie de la commune de Monsapey en Savoie.
- GEG éclaire. Son cahier des charges avec la mairie de Grenoble prévoit l'entretien et la fourniture des 19.000 points lumineux de la ville.
- GEG fournit. Le nombre de ses clients s'élève à 95.000 (Grenoble compte 150.800 habitants). GEG avait vendu 723 GWh en 2003.

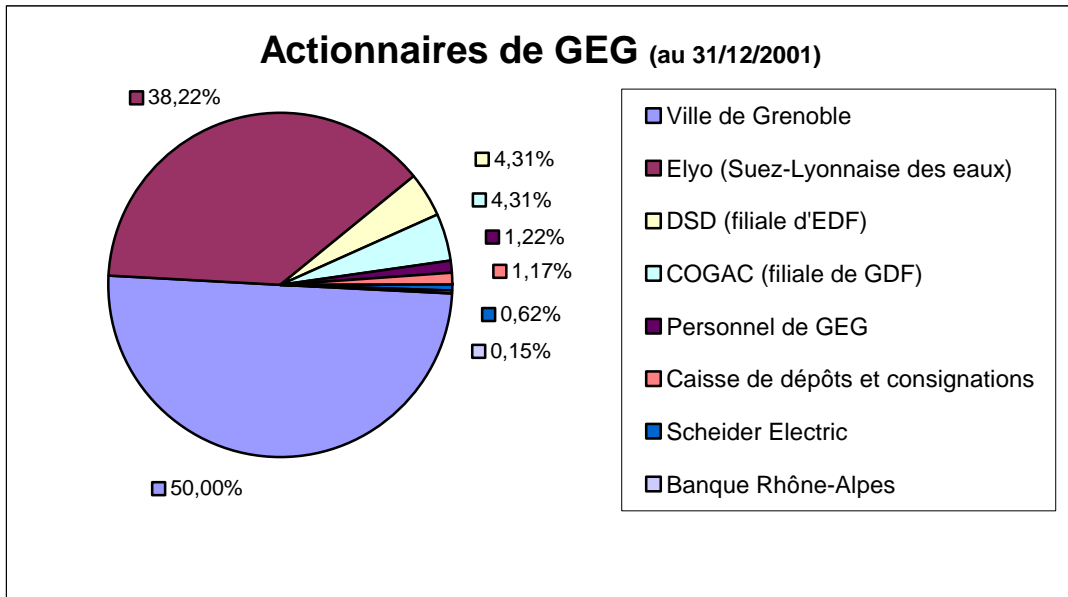
En l'état, certains des observateurs considère que GEG n'atteint pas la taille suffisante pour assurer son existence dans le marché électrique ouvert. Même placée en deçà des seuils imposés par la seconde directive européenne pour la séparation juridique entre ses activités en concurrence et les activités régulées (100.000 clients), GEG doit se conformer aux règles du marché de l'énergie. Confrontée à la concurrence sur son propre territoire, GEG cherche à se développer comme n'importe quelle entreprise.

Une société anonyme d'économie mixte locale...

Une société d'économie mixte locale est autant *société anonyme...* que *d'économie mixte locale*. Son fonctionnement est celui d'une entreprise privée comme une autre. Seul son capital a la particularité d'être détenu à plus de 50% par une ou des collectivités publiques. L'actuelle composition du capital de GEG a peu évolué depuis sa création.

La banque Rhône-Alpes, qui avait participé à la création de la SAEML en 1986, s'est progressivement retirée de l'actionnariat. La participation d'EDF et de GDF avait été obtenue sous la pression politique de l'ancienne majorité. Celle du groupe Suez est la plus significative des actionnaires minoritaires mais le positionnement du groupe franco-belge paraît délicat.

Figure 16 : Composition de l'actionnariat de GEG.



A la suite des affaires judiciaires de l'ancienne municipalité dans lesquelles était impliquée la Lyonnaise des eaux, celle-ci a sans doute eu intérêt à adopter profil bas. Il pourrait d'ailleurs difficilement en être autrement sans conflit ouvert avec le président de GEG. Jean-Paul Giraud considère que, s'il est normal que les actionnaires touchent des dividendes, le pouvoir doit être exercé par l'actionnaire majoritaire : la ville.

Le conseil d'administration est réduit à sa fonction minimale comme en témoigne l'extrait ci-dessous de la lettre d'observation du 16 mars 2001 de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes. Celle-ci exprime le sentiment d'une insuffisante présence de l'ensemble des élus dans les décisions stratégiques de l'entreprise.

« Il ressort du contenu des procès-verbaux des conseils d'administration, que ceux-ci ne mettent pas suffisamment en évidence les décisions prises relatives à la définition des grandes orientations stratégiques, économiques, financières de l'entreprise. En particulier,

ne sont pas expressément mentionnées des décisions essentielles comme les choix de diversification de l'activité de GEG tels qu'ils avaient été initiés entre 1986 et 1995 ou bien pour l'étude des développements futurs de l'activité de l'entreprise. Le rôle d'organe délibérant du conseil d'administration s'en trouve ainsi occulté. Il doit également être observé que la rédaction des procès-verbaux du conseil d'administration, en ne mettant pas suffisamment en évidence leur caractère décisoire, rend difficile le contrôle que le préfet est amené à exercer en application de l'article L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales. »¹

GEG et la municipalité de Grenoble, entre logique politique et gouvernance d'entreprise

Les liens qui unissent juridiquement GEG à la ville sont un contrat de concession et une majorité des parts du capital de l'entreprise. Ces liens sont en réalité beaucoup plus profonds, cent ans d'histoire commune, un Président élu des grenoblois et une dimension très politique dans laquelle le tandem Président / Directeur général (ou délégué) est une des clés de voûte du bon fonctionnement de l'entreprise.

Jean-Louis JOLIOT a été le Directeur Général de GEG de 1996 à 1999. Dans son numéro daté de mars 1997, le magazine d'information de GEG, *Le journal de l'Energie*, détaillait le parcours du nouveau directeur en mettant en avant l'engagement syndical et associatif de ce polytechnicien spécialisé en économie qui fut secrétaire national de la CFDT pendant 8 ans après avoir été chargé de mission au ministère de l'Economie et des Finances. Jean-Louis Joliot fut également Président de *La Vie Nouvelle*, mouvement d'éducation populaire fondé par Mounier et dont Jacques Delors a été une figure importante.

Il est rare que les entreprises communiquent sur les profils politiques ou associatifs de ses hauts dirigeants. Cette communication sur des éléments de vie privée témoigne de la portée symbolique du positionnement politique de GEG. Dans les numéros suivants, le même journal d'entreprise relayait la création de plusieurs

¹ Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes sur la société d'économie mixte locale Gaz Electricité de Grenoble, Lettre d'observations définitives relative aux comptes et à la gestion de la société depuis 1986. Document de 36 pages disponible sur le site Internet de la CRC Rhône-Alpes : http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/rhone-alpes/lettres_obs.htm.

emplois-jeunes, la présidence et la direction de l'entreprise étant alors en phase avec le gouvernement de Lionel Jospin. Le lien entre GEG et le politique est revendiqué, assumé par ses dirigeants. Jean-Louis Joliot a quitté GEG en 1999 pour rejoindre EDF. Contrôleur général d'EDF, il est actuellement Président d'Electricité de Strasbourg.

Faire valoir l'ancrage territorial : « GEG est à Grenoble ce que la patate est au gratin »¹

A l'occasion du centenaire de l'entreprise GEG, J. P. Giraud a sollicité Serge Papagalli, un humoriste local bien connu des grenoblois, pour illustrer sous forme de sketches la politique de communication de l'entreprise locale. GEG a par ailleurs commandé un livre à une historienne afin de retracer l'histoire de la régie et de conforter le lien entre la ville et GEG.

Le lien entre l'entreprise et son territoire est un argument commercial que la direction de GEG veut mettre en avant. Mais le discours qui met en scène la fidélité des consommateurs à l'entreprise locale comporte une limite, celle de la culpabilisation des usagers devenus clients. Si ce raisonnement peut jouer dans le cas des consommateurs individuels, qui sont par ailleurs citoyens et contribuables de la ville, il n'est sans doute pas très efficace pour les consommateurs industriels ; l'*homo economicus* adopte en général des raisonnements d'une toute autre nature. A *contrario*, le lien quasi charnel qui existe entre l'entreprise et la municipalité pourrait être un facteur repoussoir pour les milieux économiques et politiques les plus distanciés par rapport à l'actuelle majorité municipale.

... une entreprise publique locale condamnée à se développer

GEG et l'ouverture des marchés de la fourniture

L'ouverture du marché de la fourniture représente un risque et une opportunité pour GEG. Si le territoire de distribution de GEG ne peut, en l'état de la législation,

¹ Extrait du sketch de Serge Papagalli.

s'accroître, ce n'est pas le cas de la fourniture. Sur le marché de la fourniture aux éligibles, GEG peut fournir des clients en dehors de son territoire grenoblois. Pour cela, l'entreprise a modifié l'objet social de ses statuts. L'entreprise a ensuite été homologuée par la CRE comme un des fournisseurs d'électricité.

L'offre de fourniture de GEG s'adresse initialement aux grenoblois qui disposent de sites en dehors de la ville comme les industriels, les commerces de l'agglomération, les entreprises multi-sites, les chaînes de restauration... En 2007, on imagine aisément les grenoblois ne recourir qu'à un seul contrat pour l'électricité et le gaz de leur appartement à Grenoble et de leur maison de campagne. Au-delà de ces clients, GEG souhaite rayonner sur la région urbaine grenobloise (226 communes). *En octobre 2004, il semblait qu'aucune commune du département de l'Isère n'avait changé de fournisseur.*

Pour autant, l'offre de GEG ne se limite pas à ce segment « naturel » de clientèle. Greenpeace a mis en scène, à grand renfort de communiqués, son changement de fournisseur pour son siège parisien dès le 1^{er} juillet 2004. Il était hautement symbolique que l'association écologique quitte EDF pour une offre d'énergie d'origine 100% renouvelable. Plus symbolique encore, du point de vue de la concurrence, GEG fournit à présent en électricité le siège parisien de la Commission de Régulation de l'Energie (CRE).

Partenariats et moyens de production

Afin de faire face à la nouvelle donne des marchés énergétiques, GEG a conclu un partenariat avec la régie du syndicat d'électricité du département de la Vienne, SOREGIES, autour d'une structure commune d'achat pour la fourniture aux clients éligibles.

Dans la perspective du développement de ses capacités de production et dans une politique de contrôle de nouveaux territoires, Jean-Paul Giraud souhaite que GEG achète de nouvelles capacités de production pour accroître l'indépendance énergétique de l'entreprise vis-à-vis d'EDF. Ces achats, qui ne représentent parfois que de très petites centrales hydro-électriques, sont une occasion offerte à GEG pour communiquer sur le territoire local et le développement de la production décentralisée.

GEG s'est ainsi portée acquéreur de plusieurs micro-centrales hydrauliques (GEG en possède 8 autour de Grenoble).

Les Alpes comme territoire de développement

Au printemps 2003, le Président de GEG affichait ses ambitions. Dans le cadre de la libéralisation, afin de contourner la contrainte de territorialité qui interdit à GEG de sortir de son territoire pour l'activité de distribution, GEG a cherché à développer sa coopération avec les régies des Alpes dont la taille serait insuffisante pour survivre au marché.

«... le sort de toutes ces entreprises locales de distribution [régies de Vinay, Belledonne, Maurienne, Ain...] nous intéresse, [...] nous avons une attitude de coopération avec toutes. C'est une attitude amicale. Il n'est pas question de les englober de force. Regardons ce que nous pouvons faire ensemble ».¹

Malgré un discours amical de son Président, certaines de ces régies ont critiqué les approches offensives de GEG vécues comme hégémoniques.

Pour autant, une série de partenariats a été conclue en 2003-2004 avec les régies du département.

En décembre 2003, GEG signait une convention avec la mairie de Montsapey en Savoie (300 habitants, 160 abonnés), commune sur le territoire de laquelle GEG possédait déjà une centrale hydroélectrique. GEG indiquait dans un communiqué à cette occasion : *« Pour faire face à la nouvelle situation du marché européen de l'électricité, GEG axe sa réflexion sur le rapprochement entre les entreprises locales de distribution des Alpes, qu'elle considère comme sa zone naturelle d'action »².*

En avril 2004, une convention de coopération a également été signée avec EDSB, Energie Développement Service de Belledonne, qui regroupe huit régies municipales de distribution (Allemont, Allevard, La-Ferrière, Le Moutaret, Pinsot, Saint-Pierre

¹ Propos de Jean-Paul Giraud rapportés par le journal *Le Dauphiné Libéré* du 18 décembre 2003.

² Site Internet de GEG.

d'Allevard, Séchilienne et Villard-Bonnot)¹. Cette collaboration concerne les domaines suivants : achat et fourniture d'énergies, marketing, commercial, infogérance (systèmes d'information permettant la gestion des activités de fournisseur d'énergie et de gestionnaire des réseaux de distribution), et gestion clientèle.

Dans le cas de Briançon, une première approche, parasitée par des considérations politiques locales au cours de l'autonome 2003, s'était soldée par un échec cinglant.

EDSB, Energie Développement Services du Briançonnais est une société d'économie mixte née en 1991 de la transformation de la régie électrique du Briançonnais. Celle-ci avait été créée en 1924. En 2001, son capital était détenu par deux actionnaires, la ville de Briançon (51% des parts) et EDF (49%). En 2001, à l'occasion de la fusion de la SEM Energie Services de Saint-Martin-de-Queyrières avec EDSB, la commune de Saint-Martin-de-Queyrières est également devenue actionnaire de l'entreprise Briançonnaise qui assure la distribution d'électricité à 8250 clients (66GWh/an) à Briançon et à 676 clients sur la commune de Saint-Martin. L'entreprise dispose de deux centrales de production hydroélectrique², assure l'éclairage public de 2000 points lumineux et emploie 26 personnes.

Dans le cadre de son développement, GEG avait fait une proposition de rachat du réseau et des actions d'EDSB à la ville de Briançon. La sous-préfecture des Hautes-Alpes est une des villes les plus endettées de France. L'offre d'accord de GEG représentait une opportunité financière pour la municipalité qui souhaitait rapporter de l'argent frais dans ses comptes. GEG était prêt à déboursier 4.6 M€ pour l'achat d'EDSB. Un accord social de principe avait été conclu avec la CGT des Hautes-Alpes et il ne manquait plus qu'une approbation de la population par référendum local, organisé le 30 novembre 2003, à la demande du maire, Samuel Petermann, et surtout de son premier adjoint, le Président du Conseil général des Hautes-Alpes, Alain Bayrou, homme fort de la ville pour valider cette opération. Il n'est pas rare que les référendums soient détournés de leur fonction initiale et qu'ils permettent à l'opposition de mobiliser un front de mécontentement. L'opposition municipale

¹ Source : *Les Echos*, 24 mai 2004 et site de GEG.

² Barrage de Pont-Baldy (production moyenne : 18,5 GWh par an) ; centrale de la Shappe (production moyenne : 0.65 GWh par an).

constituée des socialistes et des Verts (très présents sur ce dossier) a été rejointe dans ce refus de la vente de l'ancienne régie par un membre de la majorité Petermann-Bayrou, adjoint au maire.

Appuyé par une abstention de plus de 70% des électeurs, le « non » l'a emporté. Lors du conseil municipal suivant, le 13 décembre 2003, le maire et son adjoint ont décidé de démissionner de leurs fonctions au sein du conseil municipal pour remettre de l'ordre dans leur majorité et évincer l'adjoint qui s'était désolidarisé de ce projet. Ils ont été réélus dans leurs fonctions le 22 décembre 2003.

Cet épisode politique local met en évidence notre hypothèse initiale : les enjeux relatifs au service public de l'électricité sont de nature géopolitique. Ils ont des conséquences en terme de pouvoirs locaux et peuvent aussi avoir des implications directement électorales comme dans ce cas.

GEG et ses relais nationaux, un acteur dynamique au sein de la Fédération Nationale des SEM

Dans l'univers très discret des régies, GEG n'arrive qu'au quatrième rang des Entreprises Locales de Distribution après celles de Strasbourg, de Metz, et du département des Deux-Sèvres. Mais GEG dispose de relais nationaux importants et d'une notoriété relativement forte.

Jean-Paul Giraud cherche ainsi à défendre son entreprise au plan national et même européen. Il est Président du conseil d'administration de l'Association des Sociétés d'Economie Mixte Rhône-Alpes (ASEMRA) et Vice-président de la Fédération Nationale des SEM. La FN-SEM est un organisme puissant de représentation des différentes SEM, qui agit notamment au sein du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général) et de sa commission entreprises publiques locales pour peser sur le droit européen de la concurrence afin de maintenir l'existence de ces entreprises publiques et leur monopole de gestion de service public. La FNSEM est en train de constituer une Fédération européenne des entreprises publiques locales qui sera, en tant que telle,

membre du CEEP¹. Jean-Paul Giraud est notamment intervenu lors d'une réunion plénière du CEEP à Bruxelles pour présenter la spécificité grenobloise de GEG et l'intérêt de permettre à de telles entreprises de poursuivre une activité sous le contrôle des autorités communales.

Jean-Claude Michel, ancien secrétaire général de GEG, représente l'entreprise grenobloise au sein du syndicat professionnel ELE (Entreprises Locales d'Electricité), qui est membre de la commission entreprises publiques locales du CEEP. En avril 2003, au château de Vizille, Jean-Paul Giraud invitait ainsi quelques élus locaux européens, affiliés à la commission entreprises publiques locales du CEEP, à se réunir pour adopter une déclaration dans laquelle était réaffirmé le principe de libre-administration des collectivités locales dans le domaine de leurs services publics locaux.

(b) *Le Syndicat Energies de l'Isère (SE 38)*

Le SE 38 est un syndicat assez particulier dans le paysage national. Sa création fut longue et tardive par rapport aux syndicats des autres départements de la région Rhône-Alpes, à l'exception de celui de la Savoie. Ces conditions de création traduisent la réticence des communes à déléguer leur pouvoir d'autorités concédantes. Cette même réticence explique aujourd'hui le caractère inachevé du syndicat qui ne dispose pas de la compétence déléguée par les communes de maîtrise d'ouvrage des travaux d'électricité.

Un syndicat créé de toute pièce...

Faut-il chercher dans l'histoire industrielle du département, qui a vu sur son territoire de nombreuses régies de production et de distribution d'électricité, ou dans la diversité des problématiques rencontrées par les villages de vallée, de montagne ou de la plaine du Dauphiné, les raisons de la tardive création d'un syndicat

¹ D'après les propos du président Albert Mahé lors de la clôture du congrès des FNSEM en octobre 2003.

intercommunal à maille départementale ? En 1994, date de naissance du syndicat départemental, seules 119 communes sur les 533 que compte l'Isère, étaient regroupées en 20 syndicats primaires d'électrification. A cette période, une dizaine de communes seulement avaient un cahier des charges en règle avec EDF.

C'est à l'initiative de l'Association des Maires et Adjointes de l'Isère et du Conseil général de l'Isère qu'a été fondé le SE 38, le 4 mai 1994. Les pourparlers entre les communes, engagés à partir de mars 1991, avaient duré plus de trois ans. Jusqu'alors, les questions d'électrification rurale étaient gérées par un service du Conseil général et ce n'est qu'en 1995 que le syndicat a intégré ces compétences. Les deux ingénieurs (dont l'actuelle directrice) chargés du contrôle des concessions n'ont été recrutés par le syndicat qu'en 1999. Auparavant, ces emplois étaient mis à la disposition du syndicat gratuitement par le Département.

Si l'accord entre les 417 communes adhérentes d'alors a été consensuel, quelques communes ont décliné l'invitation à adhérer au syndicat et à déléguer une partie de leurs compétences. Parmi celles-ci, on retrouve les communes qui avaient conservé leurs régies. D'autres n'ont pas souhaité adhérer au SE 38 pour des raisons locales, parfois politiques. Carole Pelmont, directrice du syndicat, laisse entendre que les communes communistes ont été influencées par la CGT-EDF qui avait peur de l'ouverture et dont les élus pensaient que ce mouvement préparait la libéralisation. Elle signale également le lobbying très puissant des deux associations Rhône-Alpes Energie Environnement et des Ingénieurs des Villes de France (IVF) qui militaient contre le regroupement syndical en raison de la proximité entre la FNCCR et EDF (ce fut le cas de la ville de Saint-Martin d'Hères dont la responsable énergie était alors Martine Echevin, actuelle directrice de l'Agence Locale d'Energie de l'agglomération grenobloise). GEG n'aurait, par ailleurs, pas été particulièrement bienveillante quant à la création du SE 38. L'entreprise municipale grenobloise aurait peut-être souhaité la création d'un syndicat d'agglomération à l'échelle de la *Métro*...

Au printemps 2003, les adhérents au SE 38 étaient composés de :

- 387 communes « isolées¹ » pour l'électricité (502 communes pour le gaz),
- 19 syndicats de communes regroupant 115 communes (pour l'électricité),
- le Conseil général.

Le syndicat a été fondé sur la délégation obligatoire, de la part des communes et des syndicats primaires, de leur pouvoir concédant. Le regroupement a été favorisé, comme partout en France, par une majoration des redevances de concession. La particularité du SE 38 est que le syndicat départemental n'a pas le pouvoir de maîtrise d'ouvrage des réseaux de distribution d'électricité et de gaz. Il s'agit d'une compétence optionnelle. Les travaux sont réalisés sous la responsabilité directe des communes et des syndicats primaires. Le SE 38 peut également intervenir de manière optionnelle pour la maîtrise d'ouvrage et gestion de service en communication électronique et réalisation d'équipements collectifs.

Les ressources du syndicat sont donc limitées :

- aux redevances de fonctionnement R1 des concessions électricité et gaz.
Montant estimé : 2 millions d'€par an.
- à la redevance d'investissement R2 de la concession électricité assise sur le montant HT des fonds propres que les collectivités ont investi sur les réseaux de distribution publique (DP) et d'éclairage public, déduction faite des subventions du Facé et des taxes communales rurales sur l'électricité.
- aux participations de l'Etat, du département et de la Région aux actions du SE 38

Le syndicat précise que les communes adhérentes ne paient aucune cotisation.

¹ Le terme « isolé » signifie que ces communes ont adhéré directement au syndicat et lui ont confié une délégation de compétence d'autorité concédante, sans passer par un syndicat intermédiaire, dit « syndicat primaire ».

... un syndicat qui peine à transformer ses statuts pour atteindre sa maturité

Organisation encore récente, le SE 38 n'a pas atteint sa maturité au regard des autres syndicats. Son absence de pouvoir de maîtrise d'ouvrage des travaux l'affaiblit considérablement vis-à-vis d'EDF et des communes adhérentes.

Dans la logique nationale de la montée en puissance du pouvoir des syndicats départementaux, le SE 38 cherche légitimement à acquérir les compétences de maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification dans les communes rurales (90 en Isère). Cet objectif a fait l'objet d'une campagne de sensibilisation du syndicat auprès des délégués des communes au cours de l'hiver et du printemps 2003. Il était inscrit à l'ordre du jour d'une réunion du comité syndical du mois de juin 2003.

S'appuyant sur la rédaction de l'article 17 de la loi de février 2000 codifié à l'article L 2224-32 du CGCT : « *les autorités concédantes peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité* », la directrice du SE 38 déclare : « *Pouvoir concédant et maîtrise d'ouvrage sont indissociables* »¹. Les alternatives de mise en cohérence sont donc les suivantes :

1. la maîtrise d'ouvrage revient au pouvoir concédant par une modification des statuts du syndicat correspondant à un transfert de compétence des collectivités au SE 38,
2. ou le pouvoir concédant revient aux maîtres d'ouvrages, ce qui conduirait à une dissolution du syndicat.

Cette proposition de mise en cohérence du pouvoir concédant et de la maîtrise d'ouvrage a été repoussée lors du comité syndical du 30 juin 2003. Ce refus a provoqué une crise au sein du SE 38 pour laquelle l'Association des Maires et Adjoints de l'Isère (AMI), qui est à l'origine de la création du SE 38, s'est proposée d'intervenir en tant que médiateur. Vital Nicaise, Président du SE 38 et maire de Montseveroux, est également Vice-président de l'AMI.

¹ Transparents de présentation de Madame Carole Pelmont, directrice du SE 38, à l'occasion de la journée d'information sur l'ouverture des marchés énergétiques organisée par le CNFPT de l'Isère, le 8 avril 2003.

En janvier 2004, Daniel Vitte, le Président de cette association, consacrait l'éditorial de sa lettre aux maires à cette question :

« *LE MOT DU PRESIDENT*

Le SE38, un bel outil à sauvegarder

En proposant de créer un syndicat départemental d'électricité, en 1994, l'Association des Maires de l'Isère souhaitait que les communes puissent bénéficier de fonds importants, plusieurs millions de francs chaque année, non mobilisés jusque-là. Mais, au-delà de cet aspect non négligeable, le second objectif visait à mettre en place un syndicat apte à dialoguer avec E.D.F., notamment lors de la rédaction du cahier des charges et dans le cadre du suivi de la concession, alors que nos modestes communes ne pouvaient assumer ces tâches. Après des années de bons et loyaux services, s'étant traduites par la redistribution de fonds très conséquents, le S.E.38 connaît une crise de croissance. Non pas qu'il grandisse en nombre d'adhérents, cela est fait depuis longtemps, mais dans le sens de l'affirmation de compétences que la préfecture entend bien confirmer, à l'exemple de ce qui existe dans 90% des départements français.

Afin de sortir d'une impasse, et suite à la demande de notre Comité Directeur, j'ai indiqué à Monsieur le Préfet ma volonté d'engager une médiation.

La première étape passe par la réunion que le S.E.38 a convoquée pour le 12 janvier. J'ai obtenu la présence des représentants de la préfecture, lesquels expliqueront la lecture que fait l'Etat des textes liant pouvoir concédant et maîtrise d'ouvrage. Les responsables de deux syndicats d'énergie de Rhône-Alpes témoigneront également.

Les étapes suivantes auront pour objectif de rapprocher les points de vue avant la fin du mois de juin 2004 et, ainsi, de sauvegarder ce bel outil qu'est le S.E.38. »¹

L'extrait ci-dessous d'un article de presse du Dauphiné de janvier 2004 illustre la résistance des maires à la délégation de cette compétence au SE 38².

« Ces changements en vue font naître de grosses inquiétudes chez les responsables de communes, qui non seulement voient disparaître une compétence au profit d'une « Grosse structure » basée à Grenoble et qui dit « Grosse structure » dit fatalement augmentation des coûts et perte de la gestion de proximité. Pour exemple, en juin dernier, les communes ont rejeté à 70% la proposition. Aujourd'hui, l'Association

¹ Lettre aux maires de l'Association des Maires et Adjointes de l'Isère, décembre-janvier 2004, n°94, disponible sur Internet : http://www.grenoble-isere.com/ami/index_lettre.htm.

² Article du *Dauphiné*, édition Bourgoin Jallieu et Ville Nouvelle du 24 janvier 2004, à propos de la réunion du syndicat intercommunal d'électricité organisée par l'Association des Maires et adjoints du canton de Crémieu.

des maires et Adjointes de l'Isère se pose en médiateur entre les communes, les groupements, et le SE 38, mais il faut savoir que la dite Association est plutôt favorable aux offres du SE 38, ce qui n'est pas un fait qui rassure les communes. Affaire à suivre... »

Les travaux des chambres régionales des comptes (CRC) se révèlent souvent précieux pour les observateurs attentifs de la vie publique. Au printemps 2004 était rendu public le texte du rapport d'observation de la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes en 2004 dont le SE 38 a fait l'objet¹. Ce rapport met en évidence les faiblesses structurelles du syndicat, son caractère inachevé et ses faiblesses de fonctionnement dans le mode de contrôle des concessions. Le texte est malgré tout relativement bienveillant à l'égard du syndicat et parfois plus critique sur l'attitude d'EDF en tant que concessionnaire vis-à-vis de la communication d'informations et de données comptables sur le réseau concédé.

(c) Une nébuleuse environnementaliste particulièrement dense² et active dans l'agglomération grenobloise

Les Assises nationales de l'énergie

Depuis 2002, les *Assises nationales de l'énergie* se tiennent à Grenoble une année sur deux. La communauté d'agglomération de Grenoble, la *Métro* a pris le relais de l'organisation de ces Assises initialement prises en charge par la communauté urbaine de Dunkerque. Elles permettent chaque année à toute la mouvance environnementaliste de tenir tribune face à des responsables politiques et aux entreprises du secteur. Le principe de la participation au financement de ces Assises par EDF est lié à la signature du contrat de concession avec la communauté urbaine de Dunkerque. Les premières Assises qui se sont tenues à Grenoble, en décembre 2002,

¹ Rapport et réponse du syndicat disponibles sur Internet sur le site de la CRC Rhône-Alpes. http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/rhone-alpes/Travaux/lettres-et-rapports_obs/rapports_obs2004/rar200409_synd_energie_isere/RAR200409.pdf

² Le chercheur entretient toujours avec son sujet un rapport d'attente et parfois d'exaltation qui tronque un peu la réalité. Favorise-t-on, par la simple observation d'un territoire, l'apparition de phénomènes qu'on cherche à analyser ? La « nébuleuse environnementaliste » liée à l'énergie est-elle vraiment plus active dans l'agglomération grenobloise qu'ailleurs en France ? Nous le pressentons au moment de choisir ce terrain d'étude et nous le pensons toujours à l'issue d'un séjour de quelques mois dans l'agglomération.

avaient pour thème : « *énergie, production décentralisée et développement durable des territoires... demain : quels rôles pour les collectivités locales ?* »

Cette réunion d'audience nationale a notamment permis à GEG de promouvoir ses actions locales et d'exposer ses ambitions en terme d'acquisition de nouveaux moyens de production¹. Localement, les Assises permettent des rencontres et des échanges professionnels entre acteurs. L'organisation de cet événement annuel est prise en charge par l'agence locale de l'énergie.

L'agence locale de l'énergie (ALE)

L'agence locale de l'énergie de l'agglomération de grenobloise a été créée dans le cadre du programme de la Commission européenne « SAVE ». Ce programme européen d'appui aux démarches locales de maîtrise de l'énergie accorde une subvention de fonctionnement pour les trois premières années de l'agence, charge aux collectivités locales et aux financements propres de prendre le relais. C'est ainsi que Martine Echevin, fonctionnaire territorial, en poste dès 1980 sur les problématiques énergétiques de la ville de Meylan puis détachée au sein de l'association régionale *Rhônealpenénergienvironnement*, a créé cette agence et en est devenue la directrice². Martine Echevin est bien connue dans le milieu de l'énergie ; elle a été responsable pendant plusieurs années du groupe de travail Energie de l'Association des Ingénieurs et Techniciens des Villes de France (AITVF), et c'est en partie sur elle que repose le partenariat entre les communauté d'agglomération de Dunkerque et de Grenoble pour l'organisation des Assises de l'énergie. Cette agence mêle ainsi une fonction institutionnelle - programme européen de point info-énergie et rôle de conseil énergétique auprès des communes de l'agglomération - et une sensibilité militante pour la maîtrise de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables, considérées implicitement comme des alternatives au nucléaire.

¹ Pour une analyse des discours et des concepts dont les Assises de l'énergie font la promotion, on se reportera au corps du texte de la thèse et aux chapitres consacrés à la décentralisation en matière énergétique.

² Martine Echevin raconte que, pour la ville de Meylan, c'est elle qui s'était opposée à la signature du cahier des charges de concession avec le syndicat SE 38, jugé trop proche d'EDF. De nombreuses communes de l'agglomération ont ainsi suivi l'exemple de Meylan, certaines pour d'autres raisons, sans doute plus politiques.

L'ALE est dirigée par un bureau qui rassemble des élus (forte présence des Verts) et les dirigeants des entreprises énergétiques de l'agglomération :

- *Daniel ZENATTI, Président de l'ALE, Maire de VEUREY-VOROISE, Vice-président de la Métro délégué à l'environnement.*
- *Bertrand LACHAT, c.m. de la ville de Claix.*
- *Pierre KERMEN, c.m. de Grenoble.*
- *Michèle PRINCE-CLAVEL, adj. au Maire d'Echirolles.*
- *Vincent FRISTOT, Pdt de la compagnie de chauffage.*
- *Daniel POULAILLON, directeur EDF-GDF Services Alpes Dauphiné.*
- *Jean-Paul GIRAUD, Président de GEG.*
- *Dominique GAILLARD, directeur de l'OPAC (ABSISE).*
- *Etienne MASSON, directeur de l'AGEDEN.*

L'ALE est constituée d'une équipe de cinq à six personnes qui travaillent en tant que chargés de mission sur le logement social et la maîtrise des consommations énergétiques ainsi que sur le suivi des consommations des communes. Un audit énergétique de l'agglomération a ainsi été réalisé en lien avec le cabinet EXPLICIT¹.

Depuis 2001, l'ALE a par ailleurs développé son action en direction du grand public avec la création d'un Espace Info Energie.

A la suite de l'ouverture des marchés au 1^{er} juillet 2004, la communauté d'agglomération aurait demandé à l'ALE une assistance aux communes dans le cadre de leurs appels d'offre. Un des avantages mis en avant de l'ouverture à la concurrence des marchés de la fourniture est l'obligation pour les communes de mieux connaître leurs consommations énergétiques et leurs profils afin de rédiger un cahier des charges fidèle à leurs attentes. Une meilleure connaissance de ces consommations est la première étape d'une politique de maîtrise des dépenses énergétiques. Le savoir-faire

¹ Le cabinet EXPLICIT est dirigé par Michel Labrousse. Il s'agit d'un cabinet militant proche de la sensibilité anti-nucléaire qui travaille pour le compte de collectivités locales ou d'associations pour des missions de conseil et d'expertise dans le domaine de l'énergie, des politiques de maîtrise de l'énergie et par extension, des transports, environnement... Le cabinet a rédigé un rapport pour le commissariat général au plan : **Commissariat Général au Plan, Énergie décentralisée Horizons 2020-2050 Estimation de la part potentielle de la production d'énergie décentralisée par rapport à l'ensemble de la production Rapport final présenté par Fouzi BENKHELIFA et Michel LABROUSSE –EXPLICIT-Paris, septembre 2000.** Michel Labrousse avait également rédigé avec Bernard LAPONCHE et Gérard MAGNIN un manifeste réalisé à l'occasion des 4^{èmes} Assises nationales de l'énergie de Grenoble des 2,3 et 4 décembre 2002. *Un Nouveau Regard sur l'Energie Energie décentralisée : enjeux économiques, technologiques et territoriaux.* Document disponible sur le site du « vrai débat » : http://www.vrai-debat.org/IMG/pdf/un_nouveau_regard_sur_l_energie.pdf.

de l'ALE est ainsi sollicité par les communes de l'agglomération pour les aider à rédiger leurs appels d'offre.

Si le lancement d'un appel d'offre groupé pour l'ensemble des communes de l'agglomération est une hypothèse attrayante intellectuellement, la présence de GEG constitue un obstacle à la mise en concurrence des fournisseurs dans la région grenobloise. On imagine mal Grenoble se passer de GEG comme fournisseur ou EDF perdre l'ensemble de la fourniture d'électricité aux collectivités locales de l'agglomération.

3) Conclusion et perspectives : un territoire d'avant-garde ?

Quelques scénarii et hypothèses d'évolution des jeux d'acteurs peuvent être imaginés :

1. Groupements d'achats à l'échelle de la Métro ?

- Montée en puissance de l'ALE qui pourrait porter ce groupement d'achat et imposer des clauses environnementalistes dans le cahier des charges.
- Quid de GEG ou de EDF en tant que fournisseur ? On voit mal, dans ces conditions, comment la ville de Grenoble pourrait ne pas souscrire un contrat de fourniture avec GEG.
- Risque important pour EDF ? Si ce groupement d'achat a lieu, le risque pour EDF de perdre ce contrat apparaît plus important.

2. Prise de compétence d'autorité concédante par la communauté d'agglomération Métro ?

- Perte de pouvoir pour le syndicat SE 38
- Elargissement du territoire de distribution de GEG.
 - Nécessité d'une modification de la législation
 - Rupture du statu quo avec EDF.

3. Normalisation des compétences du SE 38 par la prise de maîtrise d'ouvrage.

- Retour à une situation plus « classique ».

* * *

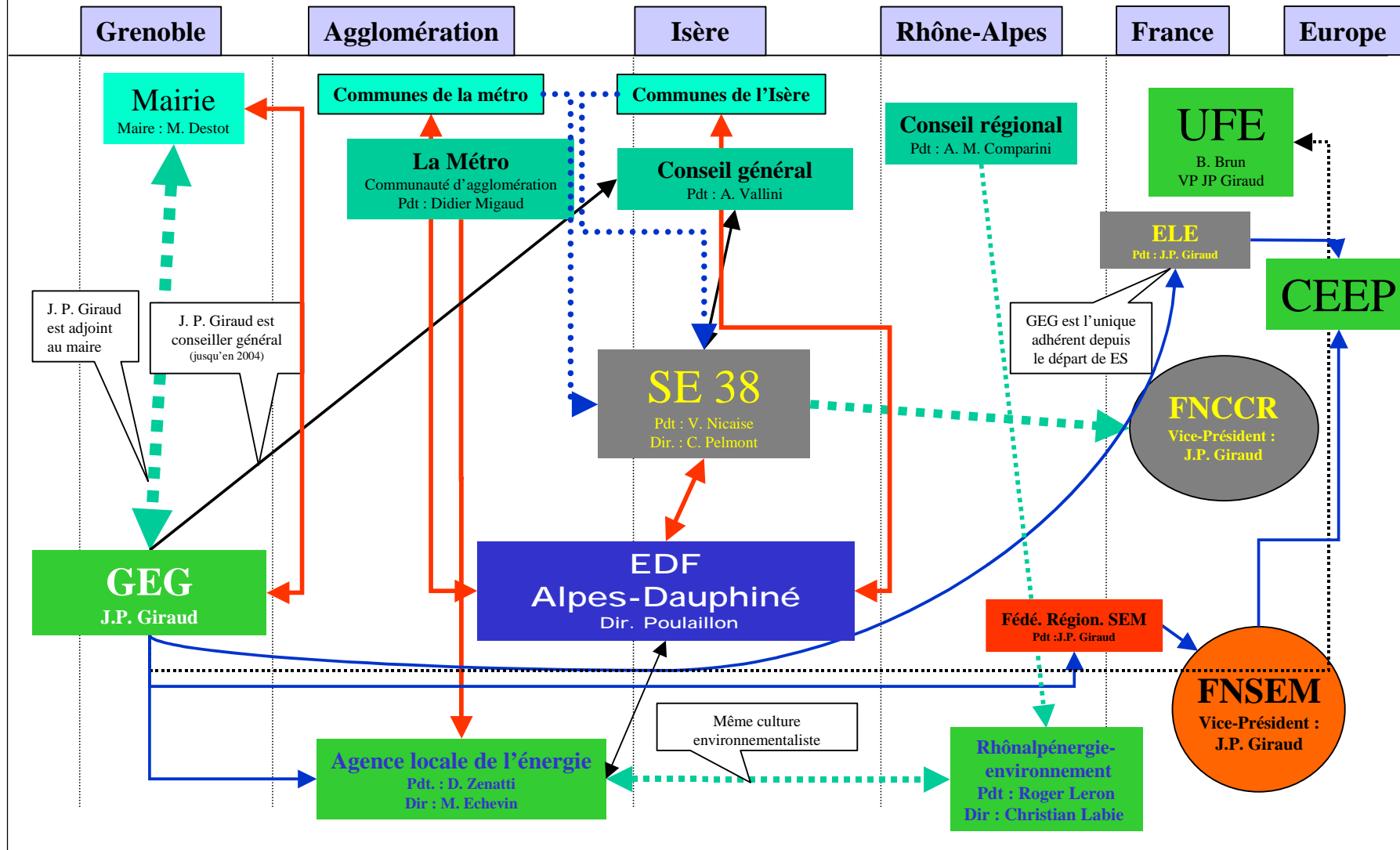
Le mode d'organisation du service public de la distribution d'électricité à Grenoble constitue une exception solide au mode d'organisation en monopole. Si ce modèle résiste à la libéralisation des marchés au cours des quatre prochaines années, cette exception pourrait servir de scénario d'évolution à un certain nombre d'acteurs qui trouveraient là un moyen de privilégier un pouvoir local et une entorse à l'organisation centralisée. Un faisceau convergent d'intérêts d'acteurs pourrait nourrir ce scénario : élus locaux, écologistes et industriels actionnaires.

Nous ne sommes pas en mesure de déterminer la capacité économique de survie de GEG dans le cadre de l'ouverture du marché. Les interprétations divergent sur le seuil de clients nécessaire à la pérennité d'une entreprise de production, de distribution et de commercialisation d'électricité et de gaz. La stratégie d'acquisition de GEG et d'expansion peut-elle se poursuivre sans augmentation du capital ? La municipalité et les actionnaires suivront-ils ces développements ? L'attitude du groupe Suez-Lyonnaise des eaux sera un déterminant essentiel pour l'avenir de GEG. Silencieux dans l'actuel conseil d'administration, le groupe va-t-il maintenir son attentisme ?

Le cadre juridique de l'activité de commercialisation d'électricité aux clients éligibles situés en dehors de leur territoire par les entreprises locales d'électricité va sans doute contraindre GEG à créer une filiale. L'articulation des pouvoirs entre celle-ci et sa société mère sera alors déterminante. L'activité économique d'une émanation d'une collectivité locale est une question encore largement débattue. En France, les sociétés d'économie mixte sont parfois prises en étau entre les libéraux - qui considèrent que l'économie mixte n'a pas de sens et que seule l'initiative privée finit par atteindre l'intérêt général - et le classicisme jacobin d'une partie de l'administration d'Etat qui ramène à l'Etat toutes les interventions économiques de la sphère publique.

Le schéma de la page suivante est une cartographie des acteurs locaux liés à l'énergie. Nous avons voulu représenter les liens institutionnels ou fonctionnels qui les unissent pour bien les situer les uns par rapport aux autres.

Cartographie d'un réseau d'acteurs - Isère



Liens institutionnels et politiques
 Relation contractuelle

Annexe

Annexe 1. Extrait d'un dossier de presse décembre 2002. Présentation de Jean-Paul Giraud

Jean-Paul Giraud, Président de Gaz Electricité de Grenoble

(depuis juillet 1995)

Vice-président de l'Union Française de l'Electricité

Jean-Paul GIRAUD, né le 29 novembre 1948 à Marseille, marié et père de trois enfants.

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Grenoble (section service public), licencié en sociologie, DESS Administration des entreprises de l'Ecole supérieure des affaires de Grenoble.

Jean-Paul GIRAUD a organisé ses responsabilités publiques autour de 2 grands pôles :

1. Le développement du Service Public local dans le domaine de l'énergie et l'adaptation des entreprises locales d'énergie, à la nouvelle donne européenne dans le domaine de la gestion des énergies et de la protection de l'environnement

2. La gestion financière des collectivités territoriales

Responsable et animateur de groupements et syndicats

- Vice-Président de l'Union Française de l'Electricité
- Membre du Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz
- Président du syndicat professionnel des Entreprises Locales d'Electricité (ELE)
- Membre du syndicat à la délégation permanente du Centre Européen des Entreprises à Participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (C.E.E.P.) au nom de l'ELE
- Vice-Président de la Fédération Nationale des sociétés d'Economie Mixte (FNSEM) en charge de l'Europe et des Relations Internationales
- Vice-président de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies chargé des régies de gaz et d'électricité (FNCCR)
- Membre de la Confédération Européenne des Distributeurs d'Energie Publics Communaux (CEDEC)
- Président de l'Association des Sociétés d'Economie Mixte de Rhône-Alpes
- Vice-Président de l'Agence Locale de l'Energie de l'Agglomération Grenobloise
- Membre de l'Observatoire régional du Service Public de l'électricité

Elu local – Finances, Energie

- 3^{ème} Vice-Président du Conseil Général de l'Isère chargé du Budget, des Finances, du Personnel et de l'Administration générale (depuis 2001)
- Ancien Adjoint au maire de Grenoble chargé des finances (1995-2001)
- Conseiller général de l'Isère (depuis 1998)
- Conseiller municipal de Grenoble (depuis 1983)
- Ancien Conseiller régional Rhône-Alpes (1986-1992)

Interventions dans des colloques

- Participation aux 1^{er} et 2^{ème} rencontres des Entreprises du CEEP
- Colloque du Syndicat des Energies Renouvelables – “*Énergies renouvelables et aménagement du territoire*”, Paris (2001).
- Colloque du Syndicat des Energies Renouvelables - “*Énergies renouvelables et politiques publiques*”, Paris (2002).
- 3 Assises de l'Energie “*Énergie, Mobilité Urbaine...demain : quelles responsabilités pour les Collectivités Locales*” organisées par la Communauté urbaine de Dunkerque (2001).
- Conférence “*Pouvoirs publics locaux, Services Publics en Europe*”, organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Comité des Région de l'Union Européenne, Innsbruck - Autriche, (2001).
- Conférence Européenne des Entreprises Publiques Locales “*Comment améliorer la prestation des services d'intérêt général au plan local par l'évaluation et la régulation*”, organisée par le CEEP, Séville - Espagne (2002).
- Conférence des Elus, 4^{ème} séminaire européen “*Élus locaux et entreprises publiques locales*”, CEEP – Rome (2002).
- Congrès du CIRIEC “*Le renouveau des politiques de bien être et d'intérêt général*”, (institutions publiques, marchés réglementés, économie sociales) – Naples (2002).
- Congrès des SEM – Marseille (2002).
- Conférence européenne des Entreprises Publiques locales (2002).

Références bibliographiques :

LACOSTE, Yves (sous la dir.), 1986

Géopolitique des régions françaises (tome III) La France du Sud-Est / Fayard, Paris, 1986, Partie consacrée à la région Rhône-Alpes rédigée par Jean Labasse, Paul Bacot et Olivier Brachet.

Région Rhône-Alpes, 1997

Région Rhône-Alpes, l'encyclopédie / M&G éditions, Lyon, 1997.

PARENT, Jean-François & SCHWARTBROD, Jean-Louis, 1995.

Deux hommes, une ville, Paul MISTRAL , Hubert DUBEDOUT, Grenoble. / La pensée sauvage éditions, Grenoble, 1995, 207 pages.

REY, Gilles, 1997

Un siècle d'électricité à Grenoble, une énergie « citoyenne », au pays de la houille blanche / article tiré des Affiches de Grenoble et du Dauphiné, 28 février 1997, pages 20-21.

BRON, Jean, 1984,

Histoire de la CFDT dans l'Isère, Presses Universitaires de Grenoble, préface d'Edmond Maire

Chambre régionale des comptes, CRC Rhône-Alpes

Société d'économie mixte locale Gaz Electricité de Grenoble, Lettre d'observations définitives relative aux comptes et à la gestion de la société depuis 1986.

Document de 36 pages disponible sur le site Internet de la CRC Rhône-Alpes :
http://www.ccomptes.fr/crc/votre-region/rhone-alpes/lettres_obs.htm

C. EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET ECONOMIQUES DES REGIES DES DEUX-SEVRES ET DE LA VIENNE

Dans le paysage électrique national, les départements de la Vienne (préfecture : Poitiers) et des Deux-Sèvres (préfecture : Niort) font figure d'exception. Sur la carte des Entreprises Locales de Distribution (ELD), ils constituent un ensemble à part, composé de deux ELD recouvrant tout ou partie du territoire de ces deux départements : la régie de la Vienne et celle du syndicat départemental des Deux-



Sèvres.

Carte : Territoires des entreprises locales de distribution de la Vienne et des Deux-Sèvres.

Confrontés à la modification du contexte réglementaire liée à l'ouverture du marché de l'énergie, les deux syndicats et leurs régies ont emprunté des voies différentes dans la modification de leurs statuts et dans leurs partenariats industriels. Ils constituent, à ce titre, un exemple intéressant pour comprendre les évolutions en cours des acteurs de la distribution en France.

Notre méconnaissance du contexte géopolitique local - même si l'audience de l'ancien Président de la région, Jean-Pierre Raffarin, et celle de son successeur, Ségolène Royal, vont au-delà du Poitou-Charentes – orientera notre étude directement vers les modes d'évolution de ces deux ELD et sous une forme plus courte que l'étude consacrée à l'Isère.

1) Le département de la Vienne

(a) *Le Syndicat Intercommunal d'Electricité et d'Equipement du Département de la Vienne (SIEEDV)*

La Régie du SIEEDV a été créée, comme son nom l'indique, par le Syndicat Intercommunal de la Vienne en 1925. Sa mission première était l'électrification des 269 communes membres du syndicat. En 1946, la régie a échappé à la nationalisation en raison du choix fait par les élus locaux qui ont conforté son rôle et ses missions au service du territoire départemental. Toutes les communes ayant d'ores et déjà été électrifiées, la régie intervenait alors pour l'entretien et le développement des réseaux comme l'aurait fait un centre de distribution d'EDF.

En 1998, le syndicat a créé une Régie d'Equipement et de Gaz pour acquérir une nouvelle compétence en développement des réseaux de gaz. Cette nouvelle régie distribue alors du gaz naturel aux communes ayant accès au réseau et du gaz propane aux communes les plus éloignées. Elle développe aussi des compétences en matière de mise en lumière des communes, d'éclairage public et de Système d'Information Géographique (SIG).

L'existence d'une régie ne dispense pas du maintien du syndicat départemental. Le syndicat départemental, le SIEEDV subsiste donc en tant qu'autorité concédante du service public ; la régie, qui en est le concessionnaire, emploie près de 300 personnes.

Le SIEEDV regroupe 269 des 281 communes du département, l'agglomération de Poitiers étant desservie par EDF. Il est présidé par le député UMP Arnaud Lepercq,

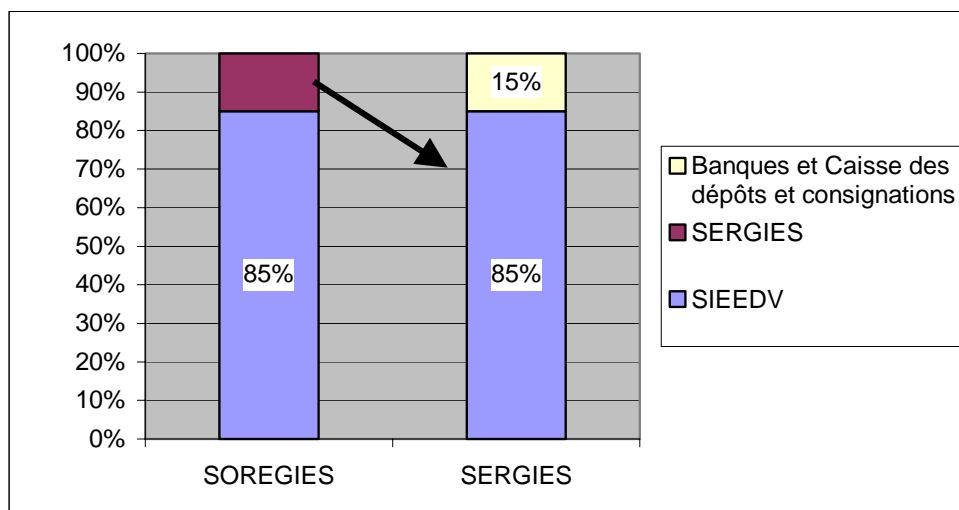
Maire d'Usson-du-Poitou (1367 habitants) et Vice-président du Conseil général. Le 1^{er} Vice-président du syndicat est Alain Fouché, sénateur UMP - élu à la suite de la nomination de Jean-Pierre Raffarin comme Premier Ministre en juin 2002 - et Président du Conseil général. Les appuis politiques au sein du SIEEDV ne manquent donc pas.

(b) *La création de la société d'économie mixte locale, SOREGIES*

Dans le cadre de l'ouverture des marchés de l'énergie, le syndicat intercommunal de la Vienne a regroupé les régies d'Electricité et de Gaz pour créer SOREGIES, le 1^{er} janvier 2004, sous la forme d'une Société d'Economie Mixte Locale (SEML). Celle-ci distribue de l'électricité à 80 % de la Vienne - en dehors des pôles urbains de Poitiers et de Châtelleraut - ; son chiffre d'affaires est de 80 M€ Les 20% du territoire départemental non desservi par SOREGIES constituant ainsi une réserve de clients potentiels pour la SEM (50% de la consommation électrique du département). Dans ce dispositif, la plupart des agents travaillent pour SOREGIES, mais le SIEEDV demeure l'organe institutionnel de l'entreprise.

Le montage financier de la SEM SOREGIES est le suivant :

- Le Syndicat (SIEEDV) a créé en 2001 une première société d'économie mixte, SERGIES, dans l'optique de développer des moyens de production décentralisés, notamment de l'éolien sur le territoire départemental. 85% des capitaux de SERGIES appartiennent au SIEEDV, le reste, 15 %, étant détenu par un groupe de banques et par la Caisse des dépôts. L'activité de SERGIES paraît encore embryonnaire, en raison notamment des délais d'instruction des dossiers en matière de production d'électricité éolienne.
- Le capital de la nouvelle SEM, SOREGIES, qui reprend l'activité des deux régies Electricité et Gaz est, quant à lui, détenu à 85 % par le SIEEDV et à 15 % par la SEM SERGIES.



Ce montage permet un contrôle par les élus locaux de l'ensemble du dispositif, les deux présidents de SEM étant des élus du syndicat et celui étant très largement majoritaire dans les deux entreprises.

L'idée qui sous-tend ces transformations de statut des régies locales en SEM est de donner la liberté aux nouvelles entreprises locales d'aller chercher des marchés de fourniture en dehors de leur territoire traditionnel de desserte. Dans le cadre de l'ouverture des marchés, les régies sont condamnées à devoir perdre des clients sur leur territoire sans pouvoir en démarcher ailleurs. Les SEM, elles, le peuvent davantage, même si les conditions d'exercice de ce pouvoir sont encore loin d'avoir été clarifiées comme en témoigne le contentieux entre SOREGIES et sa voisine des Deux-Sèvres¹.

¹ Cette question est traitée au chapitre 3 p. 428.

2) Le département des Deux-Sèvres : *Ouest Energie*

Fin 2004, la création de la société d'économie mixte *Ouest Energie* apparaissait comme la forme de partenariat la plus aboutie entre une entreprise locale de distribution et un concurrent direct d'EDF, le groupe Electrabel-Suez. Ce modèle de développement d'une ancienne régie départementale a particulièrement retenu l'attention des observateurs du monde de l'énergie compte tenu des enjeux en termes de concurrence entre EDF et Electrabel.

(a) *Le SIEDS, Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres et sa régie*

Le SIEDS a été créé en 1923 par les communes rurales du département afin de mutualiser leurs moyens et de poursuivre l'électrification du département qui restait alors confinée aux zones urbaines (Niort, Parthenay, Bressuire et Thouars) où des entreprises privées avaient installé les premiers réseaux. Le SIEDS a créé en 1927 « la régie d'électricité du SIEDS » pour développer, entretenir et gérer la distribution et la fourniture d'électricité aux communes du syndicat.

Aujourd'hui, la régie du SIEDS dessert 306 des 308 communes des Deux-Sèvres. Il s'agit de la troisième ELD de France par la taille (nombre d'habitants desservis) devant sa voisine, la régie de la Vienne. En 1988, le SIEDS avait par ailleurs créé la « Régie des eaux du SIEDS » qui assure la distribution d'eau potable à 38 communes du département. Le syndicat est donc un organe très puissant de l'aménagement du territoire départemental¹.

¹ Son président, Jacques Brossard, maire de Chauray et Vice-président de la communauté d'agglomération de Niort, était candidat de l'UDF aux élections sénatoriales de 2004. Il n'a obtenu que 12,61% des voix au premier tour.

Pour faire face à l'ouverture des marchés, les élus du SIEDS ont choisi de créer, en avril 2004, une société d'économie mixte locale de fourniture, *Ouest Energie*, détenue à 75% par la régie et à 25% par Electrabel.

(b) *Le schéma projeté de l'évolution des entreprises du SIEDS*

Le montage économique et juridique de ces évolutions a fait l'objet d'une présentation très transparente de la part du SIEDS aux élus du département et au-delà : tous les documents de délibération sont disponibles sur l'Internet. Nous en reproduisons quelques extraits :

« **Organisation**¹

LES MISSIONS DU SIEDS ET DES REGIES

Au fil des années, le Syndicat s'est vu doter de compétences très variées, qu'il exerce soit directement, soit par l'intermédiaire de ses deux régies. Ces activités ont comme point commun d'être toutes, bien qu'à des degrés divers, au service de l'aménagement des Deux-Sèvres. Bien qu'elles soient de tailles très diverses, on peut, par commodité, les présenter en 5 secteurs, mais seuls les deux secteurs énergétiques (le gaz et l'électricité) sont concernés par l'ouverture des marchés décidée par l'Union européenne, dont l'application a commencé depuis le début 2000 et connaîtra une nouvelle phase importante à partir du 1er juillet 2004. Celle-ci va se traduire, pour le SIEDS et sa Régie, par les évolutions institutionnelles suivantes :

Création d'une Société d'Economie Mixte Locale de fourniture. L'avantage de cette société (créée le 30 avril 2004) réside dans le fait que, contrairement à la régie, elle peut permettre, à terme, de vendre de l'électricité en dehors des Deux-Sèvres (tant que cette activité garde un caractère accessoire). Cette SEML a besoin pour fonctionner d'une partie des services fonctionnels de la Régie, des équipes de commercialisation, de professionnels des achats et de moyens de production.

Maintien de l'existence de la Régie. La Régie demeure, et remplira la fonction de GRD (Gestionnaire du Réseau de Distribution). Elle sera juridiquement et matériellement distincte de la SEML de fourniture. Sa principale mission consistera dans l'entretien et le développement du réseau d'électricité.

Création d'une seconde SEML dite "de développement durable". Elle a vocation à recevoir essentiellement deux activités : l'éolien actuellement pris en charge par le SIEDS, et la production photovoltaïque que gèrait jusqu'à présent la

¹ Extrait du dossier de presse de présentation des évolutions institutionnelles du SIEDS et de la création de *Ouest Energie* disponible sur le site Internet du SIEDS. www.sieds.fr

Régie. Mais elle assurera aussi des missions en matière de MDE (Maîtrise de la demande d'électricité).

N. B. : il est important de noter que la Régie elle-même n'est en aucun cas supprimée dans ce dispositif. Elle perdure au contraire, avec l'essentiel de l'effectif (environ 280 agents sur 330) et intègre de nouvelles missions, au premier rang desquelles la Gestion du Réseau de Distribution

Secteur Electricité

Achat : jusqu'à présent, la Régie du SIEDS se contentait d'acheter à EDF l'électricité qu'elle revendait à ses clients locaux. L'ouverture des marchés de l'énergie lui permet désormais d'acheter l'électricité à n'importe quel producteur, mais cela lui impose de savoir gérer des risques financiers extrêmement lourds dans des activités de négoce qu'elle connaît mal.

Production : la Régie du SIEDS est restée jusqu'à présent un producteur très modeste, avec un site de co-génération pour l'usine Heuliez de Cerizay, et plusieurs sites d'auto-production (voltaïques pour des installations communales isolées, au fuel pour les groupes électrogènes de secours). Les choses sont en train de changer avec le développement de l'éolien : le SIEDS s'est lancé dans cette activité, a identifié une dizaine de sites en Deux-Sèvres, et a d'ores et déjà installé des mâts de mesure, en vue de qualifier les sites.

Distribution : c'est la mission traditionnelle de la Régie d'électricité, qu'on appelle aujourd'hui "Gestion du Réseau de Distribution" et qui occupe 280 des 330 agents de la Régie. Les différents réseaux existants en France doivent être mis à disposition de tout fournisseur de courant à des conditions strictement identiques. C'est pourquoi EDF se sépare progressivement de RTE (Réseau de Transport d'Electricité). De même, la Régie du SIEDS doit séparer cette activité (qui comprend les branchements, la relève des compteurs, les agences d'exploitation) de l'activité de commercialisation.

Commercialisation : c'est l'activité actuellement confiée au service commercial clientèle et aux agences commerciales, soit une cinquantaine d'agents.

Eclairage public : cette mission d'assistance et de financement est actuellement assurée par la Régie du SIEDS auprès de 223 communes ayant signé une convention d'éclairage public.

Paysage : cette mission actuellement assurée par le SIEDS consiste à gérer les différents fonds d'aide et leurs répartitions entre les communes ayant fait valoir leurs besoins en matière d'effacement des réseaux. »

Cette présentation du SIEDS par lui-même met l'accent sur les contraintes nouvelles liées à l'ouverture du marché. En effet, dans le contexte juridique actuel des ELD, celle-ci présente davantage de risques de perdre des clients que d'opportunités d'en gagner.

« Notre attitude doit être celle d'un acteur économique qui ne subit pas l'ouverture du marché mais qui va au contraire s'adapter et saisir une

opportunité de développement commercial, facteur de pérennité pour l'entreprise et l'emploi »¹.

Le montage envisagé est donc le suivant :

- La régie du SIEDS poursuit son activité sur les réseaux de distribution (activité régulée)
- La SEM Ouest Energie va chercher à gagner des clients en dehors de son territoire, vraisemblablement dans les autres départements de Poitou-Charentes et dans le Sud de la région des Pays de la Loire, en lien avec son actionnaire industriel, Electrabel.
- Les délégués du SIEDS ont déjà acté la décision de créer une Société Anonyme de commercialisation, dès que le seuil limite de 20% de la clientèle ayant effectivement mis en œuvre son éligibilité sera atteint.

Le schéma ci-dessous, présenté aux délégués du SIEDS en décembre 2003, illustre les deux étapes prévues pour la modification des structures.

¹ *Ibid*, présentation du SIEDS sur Internet www.sieds.fr.

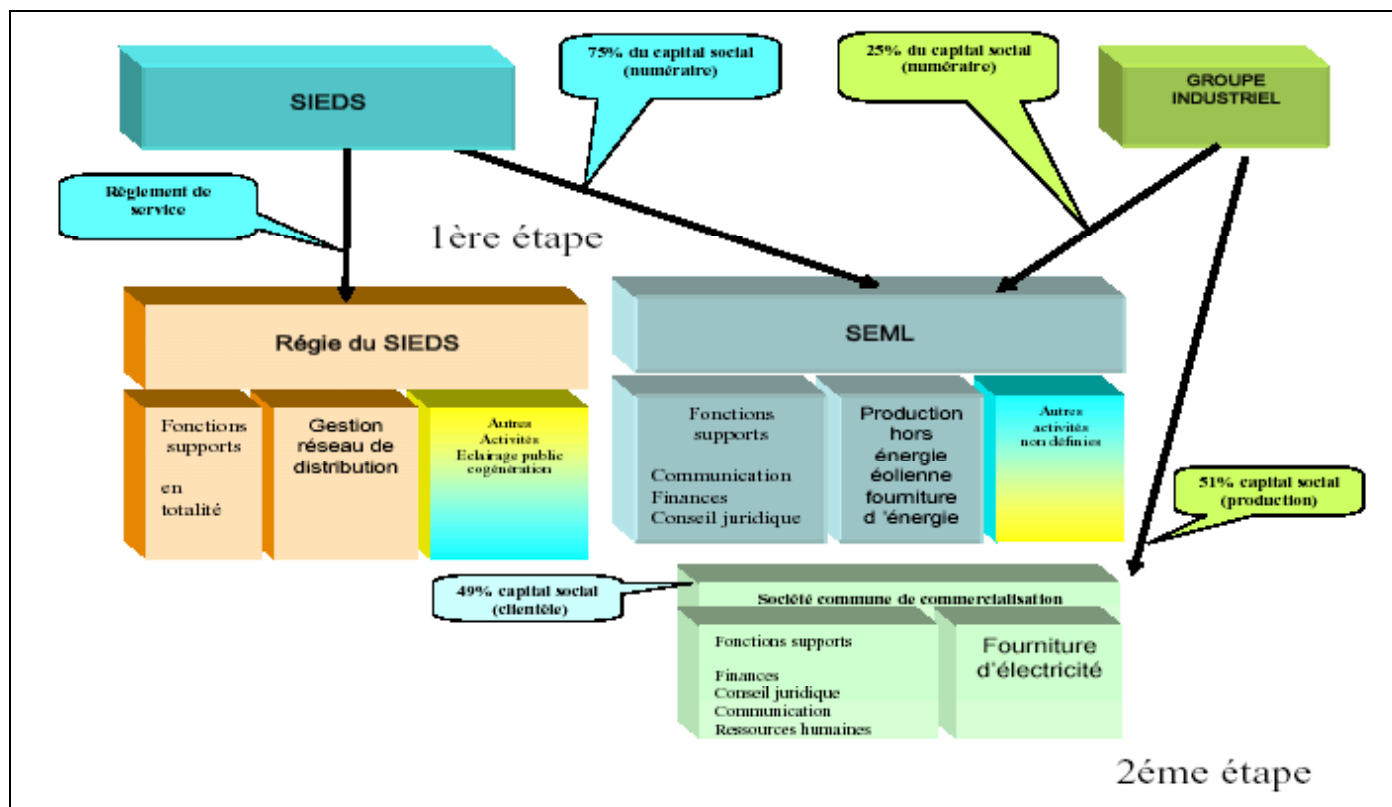


Figure 17 : schéma présenté aux délégués du SIEDS en décembre 2003

Pour les élus locaux, la création de cette SEM qui deviendra SA est perçue comme un acte économique visant à pérenniser l'activité d'une régie à laquelle ils sont très attachés. Mais ce qui a attiré l'attention des observateurs est l'alliance avec un nouveau partenaire industriel et commercial dans le secteur énergétique français, le groupe Electrabel-Suez, par l'intermédiaire de la Compagnie Nationale du Rhône et de la société de commercialisation, Energie du Rhône.

Pour Electrabel-Suez, ce type de partenariat offre une opportunité exceptionnelle. Compte tenu du nombre limité d'ELD de taille conséquente, il ne peut s'agir que d'une niche, mais celle-ci permet l'accès à un stock de clients sans avoir à conduire une démarche individuelle coûteuse et incertaine. En quelques mouvements, Electrabel entre de plainpied dans le marché français avec un stock de clients et la capacité à étendre son activité à partir d'une base territoriale.

Le schéma projeté par les dirigeants du SIEDS est différent de celui du département de la Vienne. SOREGIES reste une entreprise intégrée (distribution et fourniture dans le même ensemble) alors que la régie du SIEDS poursuit son activité

de distributeur et confie la commercialisation et la fourniture à une autre entité. Ces deux schémas sont en conformité avec le droit communautaire (directive de 2003) qui impose une séparation comptable et managériale (et non juridique) entre les activités régulées et les non-régulées (concurrentielles) aux entreprises de plus de 100.000 clients.

(c) De régie en SEM et de SEM en SA : les étapes vers une privatisation des entreprises locales de distribution ?

Il était prévu, dans les termes de l'accord initial entre le SIEDS et le groupe Electrabel-Suez, que la SEM *Ouest Energie* céderait sa place à une société anonyme de commercialisation, dès que l'activité hors territoire de la SEM aurait atteint un volume important (20%). Mais il était prévu que cette nouvelle société serait en revanche détenue à 51% par Electrabel et uniquement à 49% par la SEM de fourniture *Ouest Energie* du SIEDS, dans laquelle Electrabel-Suez est d'ores et déjà présente à hauteur de 25 %. Par ailleurs, le stock de clients éligibles aurait été automatiquement transféré à cette société. Les clients non éligibles étant appelés à le devenir dès le 1^{er} juillet 2007, c'est toute la fourniture et la relation clientèle qui devrait passer d'une société d'économie mixte à une société anonyme. C'est ainsi qu'à l'issue des deux étapes, Electrabel-Suez aurait eu le contrôle effectif de la fourniture de l'ensemble des clients de l'actuelle régie.

Le scénario élaboré par les dirigeants du SIEDS, sans doute aidés par les juristes du groupe Electrabel-Suez, s'est brusquement accéléré à l'automne 2004. Au mois de septembre 2004, le préfet des Deux-Sèvres s'est inquiété de la légalité de la transformation des statuts de la Régie et de sa capacité à démarcher des clients en dehors de sa zone traditionnelle de desserte et de compétence¹. Aussi, le SIEDS s'est engagé plus rapidement que prévu dans la seconde étape de son évolution, celle qui transforme la nouvelle SEM en SA.

¹ Les dispositions qui autorisent les Sociétés d'Economie Mixte à vendre de l'électricité en dehors de leur territoire sont extrêmement complexes et contestées par certains juristes. Elles ne sont admises que de manière accessoire, tant que le cœur de l'activité de la SEM conserve son caractère de service public local. Voir à ce sujet le chapitre suivant sur le contentieux qui oppose le SIEDS à SOREGIES.

Ces transformations se sont opérées dans un contexte juridique et législatif extrêmement flou et complexe. En effet, la loi du 9 août 2004 redéfinit les conditions dans lesquelles les entreprises locales de distribution peuvent se développer en dehors de leur territoire mais des interprétations différentes ont subsisté jusqu'à l'examen, en avril 2005, de la loi d'orientation sur l'énergie. Une fois adoptée, celle-ci devrait mettre un terme à ces incertitudes.

La lecture des procès verbaux des comités syndicaux au cours desquels ces transformations ont été présentées aux représentants des communes rend compte de la complexité de la situation. Il n'est pas évident que la majorité des élus aient véritablement saisi les enjeux et les conséquences de ces évolutions de statut.

M. Brossard :

Cette année 2004 est importante pour le SIEDS et toutes ses collectivités. Il nous a fallu en 2004 faire face aux évolutions législatives. Tout cela n'est pas encore terminé, cela a été une année riche en travail, riche en événements et en perturbations. Ce sont les choses de la vie auxquelles nous sommes habitués dans nos collectivités. Nous pouvons y être confrontés surtout lorsqu'il y a des changements importants qui touchent la vie courante. Ces orientations budgétaires sont importantes puisqu'elles reprennent les principes et les politiques que nous avons mises en œuvre depuis le départ. Nous nous adaptons à ces évolutions législatives qui introduisent la concurrence dans le domaine de l'électricité. Il faut faire face. C'est ce que nous avons réalisé avec la création de Ouest Energie pour la fourniture et avec la séparation de l'entité Régie du SIEDS pour l'acheminement, et demain avec la création d'une société anonyme. La société anonyme, on est obligé de la créer immédiatement du fait de la loi du 9 août 2004.

Comme on vous l'a rappelé la dernière fois, on ne peut pas, avec la SEM, sortir du territoire. Nous avons l'obligation de créer, dès maintenant, la société anonyme pour pouvoir sortir du territoire.

[...]

Nous avons créé, au départ, cette SEM Ouest Energie, 75 % SIEDS et 25 % Electrabel, Energie du Rhône et à un dernier Comité Syndical, nous avons fait la proposition de faire en sorte que la Régie puisse entrer dans ce capital là. On ne l'avait pas fait au départ mais avec tous les problèmes de la mise en place, je pense que c'était un geste permettant de retrouver la confiance auprès du personnel et de faire remonter des dividendes auprès de la Régie du SIEDS. Je crois

Nous avons parlé de la société anonyme, le principe de la société anonyme a été acté dans l'accord cadre. Il nous faut un apport clientèle équilibré par un rapport de production à prix garanti sur une durée contractuelle. La capitalisation dans cette société anonyme, on a pas besoin de capitaliser énormément, ce serait 37 000 € le capital minimum de départ pour une Société anonyme de droit commun.

Le cahier des charges disait au départ c'est Electrabel qui, dans la société anonyme, avait la majorité mais dans le schéma de départ, cela était moins rapide, j'ai demandé à ce que l'on inverse la machine, en quelque sorte, le SIEDS gardant de 51 % des parts jusqu'à ce que l'on atteigne les 20 % d'élus dans le volume des clients.

Voilà le schéma de principe sur lequel il nous faut travailler maintenant et qu'il faudra prendre en délibération à l'occasion du Comité Syndical du 20 décembre 2004. C'est une opération importante et indispensable.

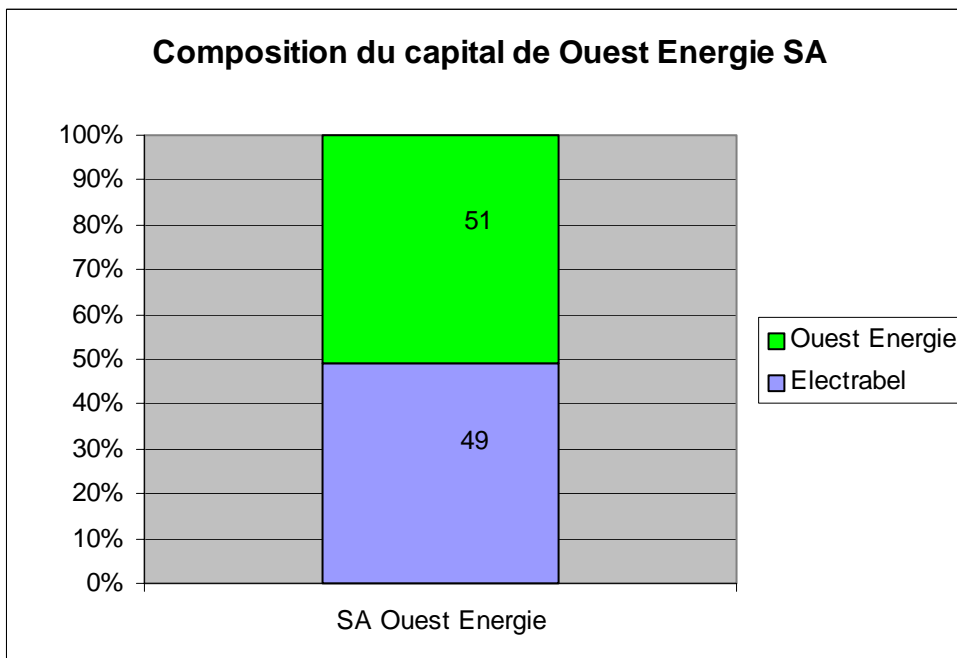
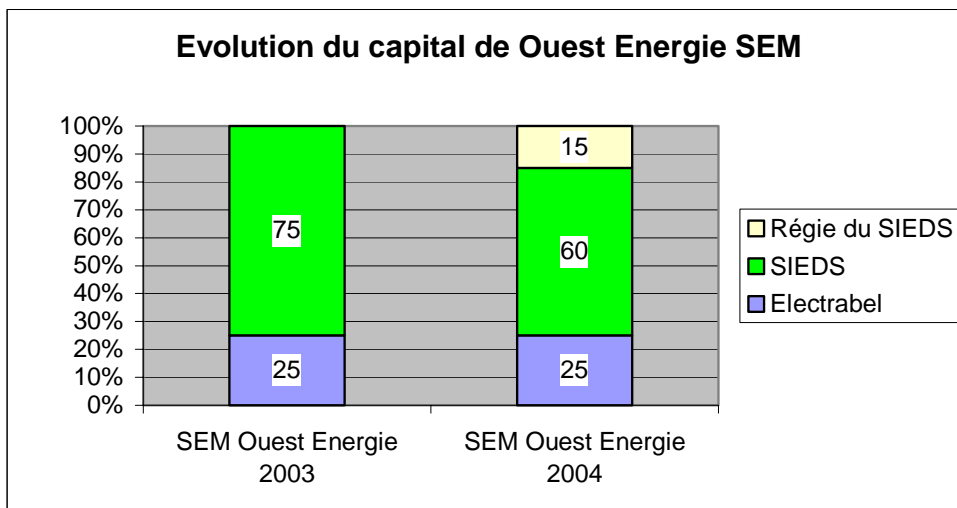
Quelle est la vocation de cette société anonyme ?

Si nous n'avons pas la société anonyme, on ne peut pas sortir du territoire. Cette société anonyme a pour vocation de supporter le développement. Il nous faut accentuer le partenariat. La nature de la société anonyme, nous pourrions être simple gestionnaire dans les cinq départements de l'Ouest. Si la société anonyme se contente de ce créneau là, notre ambition n'est pas grande. Il faut aller au-delà de ces départements de l'Ouest et conquérir des parts de marché bien plus grandes que cela au travers le territoire, au travers des ELD donc des collectivités. D'autres collectivités distributrices sont en contact pour peut être rejoindre la future SA demain. C'est bien un signe que la structure mise en place intéresse, structure qui pourrait avoir une étendue beaucoup plus grande demain. Il est bien évident que plus le niveau de remontées des dividendes est garanti demain, plus notre territoire est étendu et plus nous avons d'activités, il est bien évident que les retours seront de plus en plus importants et cela seul, nous ne pouvons pas le faire. Nous ne pouvons le faire que si nous avons un partenaire important, dynamique et compétent. C'est un petit peu l'ambition que l'on se donne

On sait très bien que rester sur notre territoire, c'est la mort annoncée. La partie abordée maintenant est la partie d'un travail beaucoup plus interne de gestion. C'est aussi une partie très importante pour simplifier les relations SIEDS, Régie du SIEDS, GRD et les fournisseurs. Cela paraît vague comme cela, ce n'est pas toujours compréhensible même pour nous quelques fois, il y a un travail important, administratif, juridique qui s'opère. Il y a un travail important qui s'opère, que l'on ne voit pas, pas toujours facile à comprendre et à expliquer mais qu'il faut absolument réaliser

Figure 18 : Extraits du procès verbal de la réunion du comité syndical du 22 novembre 2004 du Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres. Monsieur Jacques Brossard est le Président du SIEDS.

Face à quelques mouvements sociaux et aux inquiétudes des élus, le scénario initial aura donc été modifié en même temps qu'accélééré. Mais si la participation d'Electrabel à la SA se limite dans un premier temps à 49%, il n'en demeure pas moins qu'en à peine une année, la régie du syndicat intercommunal des Deux-Sèvres aura été transformée en SA, prochainement sous contrôle d'un opérateur privé.



3) Contentieux et rivalités de territoires

A l'automne 2004, les deux régies voisines de la Vienne et des Deux-Sèvres ayant chacune modifié leur statut pour se transformer en SEM, le marché régional de la fourniture d'électricité dans ces deux départements s'est désormais ouvert aux deux entreprises locales.

Le récit du différend qui a opposé SOREGIES (SEM de la Vienne) au syndicat départemental des Deux-Sèvres (SIEDS)¹ et a été porté devant la CRE, illustre les nouvelles tensions suscitées par la mise en place du marché au niveau local dans une situation de flou juridique. Si ce contentieux entre les deux structures est d'abord de nature commerciale, sa portée politique est très intéressante².

(a) *Les faits et la décision de la CRE*

SOREGIES (Vienne) a démarché un client éligible dans le département voisin des Deux-Sèvres. Conformément aux règles en vigueur, elle s'est adressée au SIEDS (Syndicat des Deux-Sèvres) pour signer un contrat GRD/fournisseur. Ce contrat permet à un fournisseur de vendre de l'électricité à un tiers en accord avec le gestionnaire du réseau de distribution (en l'occurrence le SIEDS). Or, alors que ce type de contractualisation est courant et relève d'une simple formalité, le SIEDS a refusé de signer ce contrat avec SOREGIES.

Le SIEDS soutient, en effet, qu'une « *Société d'Economie Mixte ne peut intervenir en dehors du territoire des collectivités qui l'ont créée et ne peut, dès lors, fournir de l'électricité aux sites de consommation situés en dehors de ce territoire, y compris pour les clients multisites* »³.

¹ Rapporté par le journal officiel du 1^{er} mars 2005.

² Nous reproduisons en annexe la décision de la Commission de régulation de l'énergie du 3 février 2005, p. 495.

³ Les citations sont extraites du journal officiel du 1^{er} mars 2005.

Le SIEDS appuie sa démonstration sur une instruction que le préfet des Deux-Sèvres lui avait adressée à propos de sa propre société de commercialisation, la SEM *Ouest Energie* où il se référait à la position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Le SIEDS estime ainsi « *qu'elle ne pouvait valablement signer un contrat GRD/fournisseur avec un fournisseur non autorisé à opérer sur son territoire* ».

Comme on l'a vu plus haut, le SIEDS s'était engagé dans la création d'une SEM, *Ouest Energie*, précisément dans le but de pouvoir sortir de son territoire. L'intervention du préfet des Deux-Sèvres, en septembre 2004, mettant en cause le montage juridique du SIEDS et de *Ouest Energie*, avait bloqué le SIEDS dans son allant. Dans ces conditions, on comprend que celui-ci ait ressenti comme une humiliation le fait de devoir autoriser SOREGIES à faire sur son territoire ce que lui-même n'était pas autorisé à faire.

La décision de la CRE à ce sujet - dont on sait qu'elle est favorable, en principe, à l'exercice de l'activité de fourniture d'électricité sur le marché national depuis qu'elle a fait savoir, en juillet 2004, que Gaz Electricité de Grenoble avait été retenue comme fournisseur d'électricité pour son siège parisien – est un acte juridique créateur de droit.

« Le motif retenu par la régie du SIEDS pour refuser à la société Sorégies la conclusion du contrat GRD/Fournisseur n'est, donc, pas au nombre de ceux qui sont expressément et limitativement prévus par les dispositions précitées de l'article 23 de la loi du 10 février 2000 et qui sont seuls de nature à justifier un refus d'accès au réseau public de distribution ».

La CRE a donc donné tort au SIEDS et lui a demandé de signer le contrat demandé dans les 15 jours suivant cette décision.

Ce contentieux illustre bien les nouvelles difficultés de la mise en place du marché. D'une certaine manière, les entreprises locales de distribution font les frais des dégâts collatéraux des rapports de force entre la CRE et le ministère de l'industrie, mais elles peuvent aussi profiter de ce flou pour s'imposer dans le paysage et sur le marché.

(b) *Règles de territorialité applicables aux entreprises locales de distribution*

Les règles de territorialité applicables aux entreprises locales de distribution sont complexes et ne font pas l'unanimité.

L'article 23 de la loi du 8 avril 1946, qui exclut de la nationalisation les régies, les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'intérêt collectif agricole et qui leur donne la qualité de distributeurs non nationalisés (DNN)¹, soumet ces derniers à un strict principe de territorialité : ils n'ont pas le droit de réaliser des activités hors du territoire de la (ou des) collectivités locales qui les ont constitués. « *Ce principe général procède de la volonté d'éviter que des collectivités locales publiques, fussent-elles territoriales, n'exercent des activités à but lucratif sur un marché concurrentiel* » comme le rappelle Ladislas Poniatowski, dans son rapport au nom de la Commission des Affaires économiques du Sénat sur le projet de loi Service public de l'électricité et du gaz et entreprises électriques et gazières.

Ce principe général n'est pas toujours appliqué par les SAEML qui vont valoir que leur statut de société anonyme les autorise à exercer leurs activités comme toute autre entreprise. Quoiqu'il en soit, la CRE a inscrit un certain nombre de régies et de SEM dans la liste des fournisseurs d'électricité². Ceux-ci sont répartis en trois groupes :

- « *Les fournisseurs recensés dans le groupe 1 sont en mesure de faire des offres commerciales à la quasi-totalité des clients éligibles, notamment dans le cadre d'un « contrat unique » (qui couvre à la fois la vente d'énergie et l'accès au réseau).*
- *Les fournisseurs recensés dans le groupe 2 ne font des offres commerciales aux clients éligibles que dans le cadre du double contrat : le client doit*

¹ DNN, Distributeur Non Nationalisé est une appellation administrative datée qui ne définit ces entreprises et ces services publics locaux qu'en négatif par rapport à EDF. Nous lui préférons ELD, Entreprise Locale de Distribution, et même ELE, Entreprise Locale d'Electricité, car ces entreprises n'ont pas vocation à se cantonner à l'exercice de la distribution d'électricité.

² La CRE prend le soin de préciser que « *les listes de fournisseurs, élaborées à partir des renseignements adressés par les fournisseurs, n'ont pas de valeur juridique d'autorisation ou de déclaration. La publication de ces listes sur www.cre.fr répond à la volonté de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de favoriser la diffusion des informations destinées à faciliter l'ouverture du marché* »

signer d'une part un contrat de fourniture avec le fournisseur et il doit également signer un contrat d'accès au réseau électrique avec le gestionnaire du réseau auquel il est raccordé.

- *Les fournisseurs recensés dans le groupe 3 sont en mesure de faire des offres à des clients implantés sur leur zone de distribution locale (réseau local d'électricité ou de gaz). »*

<i>Groupe 1</i>	<i>Groupe 2</i>	<i>Groupe 3</i>
Direct Energie	ATEL Energie	Régie d'électricité de Bitche
Electrabel France	Avenis Trading	Gaz de Barr
Electricité de France	Axpo	Gedia
Electricité de Strasbourg	BP Group	Ouest Energie
Endesa Energia	Cargill international	Régie d'électricité d'Elbeuf
Gaz de France	Compagnie nationale du Rhône (CNR)	Régie d'électricité de Seyssel
Gaz Electricité de Grenoble	EGL (Electricité de Laufenbourg)	Régie du syndicat électrique intercommunal du Pays Chartrain (RSEIPC)
Poweo	Enel Trade	Régie électrique de Thones
Sorégies	E.ON Sales & Trading	SICAE Oise
UEM – Usine d'électricité de Metz	Gaselys UK Ltd	SICAE de la Somme et du Cambrasis
	HEW Energies	Synergie SAS
	Iberdrola	
	Morgan Stanley Capital Group	
	SNET (société nationale d'électricité thermique)	
	Total Gas & Power	
	Verbund	

Tableau 15 : Liste des fournisseurs d'électricité au 25 mars 2005, site Internet de la CRE.

A la lecture de cette liste, on comprend mal comment une régie municipale comme celle de Metz pourrait fournir de l'électricité en dehors de son territoire alors que Ouest Energie ne le pourrait pas. Il ressort de ce contentieux que le droit positif du moment est en partie le résultat d'un rapport de force et de l'audace des entreprises concernées.

(c) *Dispositions législatives récentes*

A l'occasion de la loi de transformation du statut d'EDF et de GDF, le législateur avait veillé à permettre aux entreprises locales de distribution de faire face à l'ouverture des marchés. Dans son rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques, Jean-Claude Lenoir, député UMP de l'Orne, présentait dans les termes suivants l'article 27 du projet de loi.

« - Article 27 -

Adaptation aux règles de territorialité applicables aux distributeurs non nationalisés et aux distributeurs publics gaziers agréés

Cet article vise à adapter les contraintes pesant sur l'activité des distributeurs non nationalisés et des distributeurs gaziers agréés à l'ouverture à la concurrence sur les marchés du gaz et de l'électricité.

Celle-ci ouvre, en effet, à un nombre important de clients desservis par ces distributeurs (à compter du 1er juillet, à tous leurs clients professionnels) la possibilité de choisir un autre fournisseur qu'eux. Mécaniquement, l'activité de ces distributeurs devrait donc décroître et ce d'autant plus rapidement, qu'ils ne peuvent, en l'état du droit, fournir que les clients situés dans leur zone de desserte exclusive. En conséquence, si certains de leurs clients comptent plusieurs sites de consommation en France (correspondant, par exemple, à une chaîne de restaurants) et souhaitent avoir un fournisseur unique pour tout le territoire national, ces clients doivent se tourner vers un fournisseur différent de ces distributeurs. Bref, toutes choses étant égales par ailleurs, ces distributeurs sont confrontés, du fait des contraintes territoriales qui sont les leurs, à un problème assez voisin de celui que rencontrent les établissements publics EDF et GDF du fait de leur principe de spécialité. Dans les deux cas, le droit applicable, conçu pour un régime de monopole, se révèle être, dans le contexte de marchés concurrentiels, un redoutable désavantage compétitif.

Le présent article vise donc à donner à ces distributeurs de nouvelles possibilités pour faire face au contexte d'ouverture à la concurrence.

Pour ce faire, il modifie l'article 23 de la loi du 8 avril 1946 qui exclut de la nationalisation un certain nombre de distributeurs, qualifiés en conséquence de distributeurs non nationalisés (DNN). Il s'agit de sociétés à économie mixte (SEM) dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques possèdent la majorité, de régies ou de services analogues constitués par les collectivités locales ou de coopératives d'usagers et de sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) concessionnaires de gaz ou d'électricité.

[...]

Trois possibilités nouvelles sont ouvertes à ces personnes par les trois alinéas suivants:

- la participation à des groupements d'intérêt économique,
- la fusion,
- la participation au capital d'une société commerciale fournissant de l'énergie.

Le sixième alinéa leur permet de participer à des groupements d'intérêt économique (GIE), entités juridiques régies par les articles L. 251-1 et suivants du code de commerce, soit constitués entre elles soit associant également EDF ou GDF, qui, comme elles, exercent une activité de distribution. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, cette formule leur permettra de réaliser des économies d'échelle en mettant en commun des moyens ou en réalisant des achats avec des volumes plus importants.

Le septième alinéa leur permet de fusionner même lorsque leurs zones de desserte ne sont pas limitrophes. Cette fusion doit aboutir à la création d'une régie, d'une SEM ou d'une société d'intérêt collectif agricole d'électricité (SICAE). Cette fusion restera, sous réserve de cette disposition, régie par le droit commun de sorte qu'il est bien clair que seules des régies pourront fusionner sous la forme d'une régie (à la condition d'un regroupement préalable des autorités concédantes correspondantes) et que seules des SICAE pourront fusionner sous la forme d'une SICAE. Là encore, il s'agit de favoriser la recherche d'économies d'échelle et d'ouvrir à ceux de ces distributeurs qui le souhaitent, la possibilité de se regrouper.

Enfin, le dernier alinéa ouvre la possibilité la plus novatrice au regard du droit existant en permettant à des distributeurs d'entrer dans le capital de sociétés commerciales.

Sa première phrase précise que sont concernées les SEM locales concessionnaires de la distribution d'électricité ou de gaz ainsi que les régies de distribution d'électricité ou de gaz dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour ces dernières, il est précisé que cette possibilité déroge à l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales qui interdit « toute participation d'une commune dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général » sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, autorisation nécessaire à chaque opération particulière et à laquelle le présent article substitue de fait, dans le cas qui nous intéresse, une autorisation législative générale.

La même phrase précise ensuite que ces personnes peuvent entrer dans le capital d'une société commerciale à laquelle elles transfèrent l'ensemble des contrats de fourniture d'électricité ou de gaz des clients qui ont exercé leur droit à l'éligibilité. Ce transfert doit donc bien être entendu comme conditionnant la prise de participation.

Enfin, la dernière phrase précise que l'objet statutaire de cette société commerciale est limité aux activités de production et de fourniture d'électricité ou de gaz.

Cette société a donc vocation à se substituer au distributeur pour fournir les clients qui ont exercé leur droit à l'éligibilité de sa zone de desserte sans être, elle, tenue par des contraintes territoriales d'action. Le distributeur concerné pourra donc, par l'intermédiaire de cette société commerciale, s'affranchir de ces contraintes. »¹

Après son adoption par l'Assemblée nationale et par le Sénat, cet article est devenu l'article 29 de la loi du 9 août 2005, ajoutant un article 23 bis à la loi du 8 avril 1946.

¹ Extraits du rapport de Jean-Claude Lenoir, député UMP de l'Orne.

Article 29

La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée est ainsi modifiée :

1° Le troisième alinéa de l'article 23 est supprimé ;

2° Après l'article 23, il est inséré un article 23 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 23 bis. – Les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 et les distributeurs agréés en vertu du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales :

« – peuvent constituer entre eux des groupements d'intérêt économique ou participer à des groupements d'intérêt économique avec Electricité de France, Gaz de France ou ces deux entreprises dans les formes prévues au chapitre 1^{er} du titre V du livre II du code de commerce ;

« – peuvent, même lorsque leurs zones de desserte ne sont pas limitrophes, fusionner au sein d'une régie, d'une société d'économie mixte locale ou d'une société d'intérêt collectif agricole d'électricité.

« Les sociétés d'économie mixte locales concessionnaires de la distribution d'électricité ou de gaz ou celles qui assurent la fourniture d'électricité ou de gaz pour le compte d'un distributeur non nationalisé et, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, les régies de distribution d'électricité ou de gaz dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent, à la condition de lui transférer l'ensemble de leurs contrats de fourniture d'électricité ou de gaz à des clients qui ont exercé leur droit à l'éligibilité, créer une société commerciale ou entrer dans le capital d'une société commerciale existante. L'objet statutaire de la société est limité aux activités de production et de fourniture d'électricité ou de gaz et aux prestations complémentaires. »

La loi n'ayant été adoptée que le 9 août 2004, certaines entreprises locales comme GEG ou SOREGIES s'étaient déjà engagées à fournir de l'électricité à des clients en dehors de leur zone traditionnelle de desserte sans avoir créé, à cette fin, une société commerciale. D'où l'existence d'un certain nombre de contentieux et d'une différence d'appréciation entre la CRE et le ministère de l'industrie.

C'est finalement la loi d'orientation sur l'énergie (LOE), discutée en première lecture au printemps 2004 au Parlement puis en seconde lecture au printemps 2005, qui devrait clarifier cette situation.

Au cours de la seconde lecture à l'Assemblée nationale, le gouvernement, sans doute agacé par ces différends a présenté un amendement à l'article 13 *bis* (nouveau) du projet de loi qui modifie l'article 22 de la loi du 10 février 2000. Cet article précise que « *l'activité d'achat pour revente du DNN est limitée à l'approvisionnement des clients situés dans leurs zones de desserte* ». Cette précision ne modifie en rien pour les DNN les conditions actuelles d'exercice de l'activité d'achat pour revente de l'électricité.

« En effet, les articles 11 et 22 de la loi du 10 février 2000 précisent que ces derniers ne sont éligibles que pour alimenter ou produire de l'électricité pour les clients (éligibles ou non) de leur zone de desserte. Toutefois, si les DNN souhaitent sortir de leur zone de desserte pour alimenter d'autres clients, ils ont la possibilité, comme le leur permet

l'article 29 de la loi du 9 août 2004, de créer une société commerciale ou d'entrer dans le capital d'une société commerciale existante ».¹

Par ailleurs, pour clore tout autre contentieux, un amendement à l'article 13 *ter* (nouveau) :

« complète les motifs de refus d'accès au réseau qui peuvent être invoqués par un gestionnaire de réseau, qui sont fixés par l'article 23 de la loi du 10 février 2000.

Actuellement le droit en vigueur prévoit que tout refus d'accès aux réseaux doit être motivé et fondé sur des motifs objectifs, non discriminatoires et liés à des impératifs tenant au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité, à la sûreté et à la qualité du fonctionnement des réseaux.

*Pour compléter ce dispositif, l'article 13 *ter* indique que le gestionnaire du réseau est tenu de refuser l'accès à un producteur qui ne peut justifier d'une autorisation d'exploiter ou à un fournisseur qui, pour exercer l'activité de rachat pour revente, ne se conforme pas aux prescriptions du récépissé délivré à l'occasion de la déclaration faite auprès du ministre chargé de l'énergie ».²*

Une fois votés, ces articles devraient clarifier l'exercice de l'activité de fourniture d'électricité par les entreprises locales d'électricité³.

Celles-ci devront donc créer des sociétés commerciales pour pouvoir exercer une activité de fourniture aux clients éligibles. On peut alors imaginer plusieurs scénarii. Une société d'économie mixte pourrait créer une société anonyme dont elle disposerait de 100% du capital. Elle pourrait aussi ouvrir ce capital à d'autres acteurs, banques, collectivités locales, mais surtout à un partenaire industriel présent sur le marché français et européen.

Le paysage énergétique français est donc encore en pleine évolution, et par une ruse de l'histoire, les petites entreprises locales de distribution pourraient devenir des enjeux stratégiques dans le jeu de la concurrence entre les grandes entreprises.

¹ Extrait du rapport n°294 fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat déposé le 13 avril 2005, en deuxième lecture, par le sénateur Henri Revol, UMP, Côte d'Or, sur le projet de loi d'orientation sur l'énergie.

² *Ibid.*

³ Ces lignes ont été rédigées le 19 avril 2005. L'examen au Sénat de ce projet de loi est annoncé pour les 2 et 3 mai 2005. Il devrait être adopté sans modifications notoires.

**CONCLUSION GENERALE : ENERGIE ET
TERRITOIRES : VERS UNE APPROCHE GLOBALE
PAR LES COLLECTIVITES LOCALES ?**

Au terme de cette analyse géopolitique du positionnement des collectivités locales françaises vis-à-vis de l'énergie électrique, nous voudrions revenir sur quelques hypothèses formulées en préalable et dégager les principaux enseignements de notre étude et de notre expérience. Nous considérons en effet que notre analyse doit beaucoup à l'expérience et au contexte de réalisation de cette thèse de doctorat. Placé à l'avant-poste d'observation des relations institutionnelles d'EDF, partagé entre l'analyse et l'opérationnel, ces conditions de recherche nous ont en effet beaucoup apporté dans la compréhension des enjeux géopolitiques d'une entreprise de service public.

L'organisation du service public est un enjeu de pouvoir et de territoire

Cette appréciation était la première de nos hypothèses et justifiait le mode d'analyse – la géopolitique interne – que nous avons choisi. Si la dimension politique du secteur nous est apparue évidente tout au long de notre travail de recherche, la validation finale de ce postulat nous est, en quelque sorte, offerte par l'économiste Jean-Marie Chevalier. Dans un livre intitulé *Les grandes batailles de l'énergie*, celui-ci nous invite à qualifier l'électricité d'*industrie politique*. En faisant le bilan de l'ouverture des marchés à la concurrence en 2004, il écrivait :

*« Finalement, le monde extrêmement calme de l'électricité routinière et monopolistique a été transformé en champ de bataille. Le rêve de la concurrence pure et parfaite était associé à celui d'une « démocratie des parties prenantes » (stakeholders democracy). La réalité est une bataille entre l'argent, les intérêts politiques et le bien-être social conçu non plus à l'échelle locale ou nationale mais à une échelle planétaire. Dans cette perspective, l'industrie de l'électricité est plus que jamais une industrie politique. La bonne fée transformée en sorcière nous invite à inventer les nouvelles formes de la libéralisation régulée ».*¹

¹Jean-Marie Chevalier, *op. cit.* p. 249.

L'industrie politique de l'électricité met donc en ordre de bataille des *acteurs politiques* et économiques animés par des représentations *politiques et idéologiques* sur un nouveau terrain, celui du marché ouvert.

Acteurs et représentations

Les acteurs en jeu sont de nature différente, nous les divisons en trois sous-ensembles.

Les premiers sont les élus et les collectivités locales. De la loi de 1906 sur l'organisation du service public local de distribution aux textes adoptés plus récemment par les parlements européen et français, nous en avons retracé l'histoire et les positionnements politiques. Les élus impliqués dans l'organisation locale du service public de distribution d'électricité sont peu nombreux et ne comptent pas dans leurs rangs de personnalités politiques de tout premier plan¹. Mais, dans ce vivier restreint d'élus s'expriment des logiques de pouvoir dont nous avons voulu témoigner : ce sont celles qui conduisent à la présidence d'un syndicat départemental d'énergie et qui, par exemple, peuvent constituer un marche-pied, voire un tremplin, vers une carrière politique locale – conseiller général, Président de Conseil général - ou nationale - député ou sénateur. Le rôle d'autorité concédante est une fonction de contrôle politique des entreprises concessionnaires. Il se double, d'une part, d'une fonction symbolique et politique d'interface entre les élus locaux et le service public de l'électricité et, d'autre part, d'un rôle de défenseur de ce service public. Il apparaît parfois que ce dernier rôle se cantonne plus à l'entretien du patrimoine des collectivités locales qu'à la défense effective de ce service. Le silence des collectivités concédantes au cours de l'affaire des arrêtés anti-coupures en est une illustration. L'ambiguïté juridique du positionnement des autorités *concedantes* et dans le même temps *maîtres d'ouvrage* des travaux sur les réseaux de distribution publique en zone rurale en est une autre. Dans ce cas, la concession s'assimile davantage à un affermage au sens juridique du terme. Dans le paysage mouvant de l'énergie, les collectivités

¹ Convenons que cette expression n'a pas grand sens en dehors du jeu de la notoriété médiatique.

locales cherchent à conforter leurs prérogatives et à s'imposer comme des interlocutrices responsables.

Le deuxième sous-ensemble d'acteurs est constitué par les entreprises et les administrations d'Etat, responsables de l'exécution de ce service public. L'entreprise EDF, dont le statut a changé en juillet 2004, traverse actuellement une période particulièrement complexe de son histoire. Ses agents doivent intégrer progressivement une authentique révolution culturelle. L'entreprise de service public doit s'adapter à l'ouverture du marché et se re-positionner comme une entreprise en concurrence (pour l'activité de production et de fourniture d'électricité) qui, par ailleurs (pour l'activité de distribution d'électricité), est aussi une entreprise *prestataire* d'un contrat de service public. Le temps des réformes au sein d'EDF – alors que celles-ci se succèdent à grand rythme depuis 1998 - n'est pas encore révolu. Par ailleurs, les autorités de tutelle (ministères) et de régulation (CRE) entrent en interaction, d'un côté avec EDF, et de l'autre avec les autorités concédantes locales. L'organisation du service public est partagée entre ces acteurs. Les logiques de territoires administratifs et institutionnels, bien mises en lumière par la sociologie des organisations, sont encore à l'œuvre dans ce contexte mouvant.

Enfin, le troisième sous-ensemble d'acteurs est celui de la société dite « civile » : associations, militants des politiques énergétiques et bureaux d'études qui ont fleuri au cours des dix dernières années (1995-2005). Le passage du militantisme à l'activité professionnelle est un phénomène assez fréquent dans le milieu de l'énergie. Au fur et à mesure du croisement des financements de projets entre Europe, Etat, Région et structures intercommunales ou communes, le besoin de coordination, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de conseil pour le montage des dossiers se développe. En conséquence, ces acteurs se multiplient. Par ailleurs, à mesure que le niveau général de culture et d'information de la population s'accroît, les débats publics préalables à toute décision politique s'imposent comme une forme de participation démocratique et de création de consensus politique et social¹. Au plan national, la décision du gouvernement de construire des réacteurs nucléaires de nouvelle génération, EPR, a

¹ Ce mouvement de fond des pratiques sociales doit aussi au rallongement de l'espérance de vie et aux départs en retraite anticipés. Nous avons été frappé par le dynamisme de jeunes retraités, et en particulier d'anciens cadres, investis dans les associations locales.

été précédée d'un débat national sur l'énergie qui a permis à toutes les associations d'exprimer leurs points de vue. Au plan local, les associations de riverains ou de protection de la nature sont de plus en plus puissantes et peuvent retarder et amender considérablement les projets d'infrastructures (ligne à haute-tension, implantation de parcs d'éoliennes). Dans le domaine du service public local de la distribution d'électricité, même si la pratique des commissions consultatives des services publics locaux reste encore embryonnaire, la présence des citoyens se fait davantage ressentir et elle peut, ponctuellement, prendre une réelle dimension d'influence.

Nous avons pu mesurer, au cours de la cinquantaine d'entretiens semi-directifs que nous avons conduits et des colloques auxquels nous avons assisté, à quel point chacun des acteurs de ce triptyque – collectivités locales, pouvoirs publics et société civile – s'appuyait sur des représentations et les véhiculent à son tour. L'importance accordée à l'étude des représentations mentales, affectives et/ou idéologiques, des acteurs est une des spécificités de l'analyse géopolitique telle que pratiquée à l'Institut Français de Géopolitique. Ces représentations fonctionnent comme un moteur de l'action politique ; le monde de l'énergie en est très riche même si celles-ci sont souvent composites et multiformes. Du nucléaire au monopole d'Etat, de la défense de l'environnement à la croissance industrielle et donc énergétique, les problématiques qui composent les débats du monde de l'électricité sont complexes. Nous avons cherché à les analyser en tant que phénomènes, objets construits par une histoire et par des circonstances locales ou régionales.

Les relations des collectivités territoriales au service public de l'électricité révèlent donc d'enjeux géopolitiques, enjeux de pouvoirs et de territoires. L'appel à l'analyse géopolitique nous est, de ce fait, apparue utile, pertinente et complémentaire des autres approches, économique et juridique, qui sont plus traditionnelles dans ce secteur.

Vers une pratique de l'intelligence territoriale ?

Aussi, au regard de cette expérience d'analyse géopolitique au sein d'une entreprise, nous souhaiterions plaider pour le développement d'une pratique de *géopolitique interne* plus régulière dans le secteur économique.

L'entreprise fait régulièrement appel aux sciences sociales pour mieux saisir ses propres transformations et celles de son environnement. Nous pensons que le recours à l'analyse géopolitique des acteurs et des rapports de force territoriaux apporterait une réelle valeur ajoutée à l'intelligence collective de l'entreprise. A l'instar de l'intelligence économique, une *intelligence territoriale* pourrait utilement émerger dans les pratiques des dirigeants d'entreprise et des états-majors d'institutions. La décentralisation, la multiplication des acteurs et des interactions locales à l'occasion de grands projets d'aménagement ou d'activités ayant un fort impact public favoriseront sans doute l'émergence de cette intelligence territoriale¹.

La cartographie des acteurs sur ce « champ de bataille » de l'énergie est particulièrement riche² et complexe à réaliser, notamment en raison de son évolution perpétuelle. Elle nous permet pourtant de dégager quelques tendances que nous croyons être appelées à se développer.

Services publics de l'énergie, distribution et politique énergétique : vers des problématiques globales ?

Un fait s'est imposé au secteur de l'énergie en France : celui de l'ouverture du marché de la fourniture et une tendance s'observe plus généralement : celle de la montée en puissance du pouvoir local dans le cadre de la décentralisation et de la crise

¹ En 2000, dans une nouvelle chronique de la revue Hérodote (n°98, Nation Brésil, 3^{ème} trimestre 2000), Philippe Subra et Béatrice Giblin lançaient un appel à l'exploration d'un nouveau champ de l'analyse géopolitique, *Elus, territoires et entreprises*. Notre travail de recherche s'inscrit dans cette veine. Nous souhaiterions qu'il soit rejoint par d'autres analyses de ce type pour affiner « *le corpus d'analyse et les outils intellectuels adaptés à ce champ des représentations* ».

² Nous avons tenté d'illustrer cette cartographie d'acteurs par des schémas que nous reproduisons en annexe p. 459.

de l'Etat-nation. Nous avons analysé les acteurs et leurs représentations au regard de ces deux phénomènes.

L'ouverture des marchés est une occasion unique pour les collectivités locales, en tant qu'autorités concédantes d'un service public, de s'imposer dans le jeu d'acteurs. Elle représente l'opportunité de *mettre sur agenda* une montée en compétence des syndicats d'énergie face à l'opérateur historique EDF. Le pouvoir discret des élus et des directeurs de syndicats d'énergie se niche dans les territoires interstitiels de la relation contractuelle entre EDF et les communes. Jusqu'à présent, la discrétion et le consensus politique étaient les meilleures garanties de la pérennité du système. Mais les syndicats départementaux d'énergie les plus dynamiques tendent peu à peu à sortir de l'ombre pour mieux se faire connaître afin d'accroître leur légitimité auprès de leurs adhérents et de s'adapter à la nouvelle donne. Ces collectivités locales d'un genre un peu particulier servent à la fois d'interface entre EDF et les communes - ce qui leur assure un pouvoir sur l'un et sur les autres -, mais elles peuvent aussi constituer une interface vertueuse entre le marché - dont il faudrait se protéger - et les communes afin de réinventer un service public de la fourniture dans le cadre du marché ouvert. Ce « service public de la fourniture », qui s'adresserait dans un premier temps aux collectivités locales et aux clients éligibles puis à l'ensemble des consommateurs particuliers, pourrait prendre des formes et une intensité différentes : groupement d'achat, « labellisation » des fournisseurs en fonction de la traçabilité de l'électricité vendue.

Par ailleurs, la décentralisation renforce le pouvoir local et la légitimité à agir des collectivités territoriales. Celles-ci investissent chaque champ de l'action publique, poussées d'une part par une mécanique interne de renforcement des compétences et de croissance - ce que nous appelons la collectivité-entreprise -, et d'autre part, par les carences de l'Etat qui se décharge volontiers de certaines de ses compétences et de ses dépenses, et enfin, par l'axiome simplificateur du penser global, agir local.

Nous avons observé que, dans la dynamique de recomposition des paysages énergétiques locaux, et en particulier en raison du développement d'un discours sur l'énergie décentralisée, les deux univers de la distribution et de la production se croisaient davantage pour embrasser une vision globale.

Dans le monde de l'énergie, les deux continents spécifiques de *la distribution* et de *la production* sont longtemps restés distincts. Acteurs, cultures et compétences étaient très différents. Au sein même d'EDF, les agents de la distribution forment une catégorie bien spécifique, à forte identité professionnelle, très différente des agents affectés aux centrales de production, hydraulique ou nucléaire.

Le rôle des collectivités locales et des élus locaux en matière de service public de distribution d'électricité connaît une mutation sous l'influence conjointe de la libéralisation des marchés et de la décentralisation des pouvoirs. Mais, plus encore que le renforcement des compétences de régulation locale des acteurs du service public, c'est le développement des politiques énergétiques locales qu'on observe de manière plus évidente, parce que plus médiatique.

Le service public local de distribution d'électricité est un domaine très discret de l'action publique, presque *réserve* aux élus qui font l'effort de s'y investir et qui attendent en retour un pouvoir politique de proximité. A l'occasion de l'un de nos premiers entretiens sur la distribution et sur les concessions, le maire d'une très grande ville ne nous déclarait-il pas que le sujet n'était « *pas très sexy* ». Il faut reconnaître que la visibilité politique, médiatique, et donc électorale du domaine n'est pas évidente. Médiatiquement et électoralement parlant, les actions des autorités locales en matière de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables sont nettement plus visibles et efficaces pour un élu. Jusqu'à présent, les acteurs du continent des politiques énergétiques locales étaient pour la plupart des militants, issus notamment de la génération de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie (AFME), qui était elle-même issue de la culture anti-nucléaire des années 1970. Cette génération quitte peu à peu l'avant-scène et un discours plus pragmatique se diffuse au sein des collectivités locales sur l'intérêt de conduire des politiques volontaristes en matière énergétique.

Le rapprochement de ces deux univers ne s'est engagé que très récemment. La FNCCR et les syndicats d'électricité ne se sont intéressés à ces questions que tardivement, ayant laissé les initiatives aux collectivités militantes, pionnières sur ces questions.

Deux exemples nous permettent d'illustrer ce mouvement de fond, il y a, d'une part, la façon dont l'un des syndicats départementaux les plus dynamiques se positionne et communique, et d'autre part, la signature au mois de novembre 2004 du premier accord de partenariat entre l'ADEME et la FNCCR qui officialise ce rapprochement.

Dans une communication prononcée lors d'une journée d'information de l'association Amorce, en juin 2002, Daniel Belon, le directeur du Syndicat Intercommunal d'Energies de la Loire (SIEL), appelait les syndicats d'électricité à évoluer vers une compétence globale « énergie ». *« L'exercice effectif du pouvoir concédant de distribution d'électricité a poussé les collectivités à avoir une approche globale sur l'énergie »* disait-il en faisant la liste des différentes missions des syndicats comme le conseil aux usagers pour l'utilisation rationnelle de l'électricité et pour la bonne application des tarifs¹.

« On constate donc que le nouveau paysage énergétique qui se met en place progressivement donne des marges d'action importantes aux collectivités locales, surtout quand l'exercice du pouvoir concédant leur permet une approche plus globale des questions d'énergie et quand leur organisation dans un cadre intercommunal leur permet de mobiliser des compétences techniques et des moyens au service d'objectifs spécifiques »².

Cette évolution vers une fonction globale des syndicats d'énergie est visible dans la manière dont ils communiquent auprès du public. Les offres d'emplois des collectivités locales publiées dans la presse spécialisée sont toujours très révélatrices de la façon dont elles se représentent elles-même. Ainsi, le SIEL se présente comme *« l'outil énergie du Conseil Général »* dépositaire de deux grandes missions :

« Mission 1 : L'organisation du service public local de distribution d'électricité et de gaz.

Mission 2 : L'aide apportée aux collectivités adhérentes. Le service « Energie – Environnement - Développement durable » du SIEL développe ses activités dans le

1 Ces actions étant prévues dans les cahiers des charges de concession, elles sont financées par les redevances de concession. La loi de 2000 a par ailleurs largement conforté et encouragé les actions de MDE dans le cadre du renforcement et de l'extension des réseaux ainsi que la production décentralisée.

2 AMORCE, compte-rendu de la journée de formation, juin 2002.

domaine de l'énergie, en mettant à la disposition des collectivités une panoplie d'outils permettant de répondre à l'ensemble de leur attente en la matière ». ¹

Enfin, le rapprochement politique et institutionnel des deux univers de la distribution et des politiques énergétiques locales a fait un pas de plus à l'occasion de la signature d'un accord cadre entre l'ADEME et la FNCCR. Cet accord, signé le 24 novembre 2004 par la Présidente de l'ADEME, Madame Michèle Pappalardo, et par le Président de la FNCCR, le sénateur Xavier Pintat, vise d'une part à favoriser *l'utilisation territoriale des énergies renouvelables* (hydraulique, solaire et éolienne) et l'intégration des productions décentralisées d'électricité dans les réseaux de distribution, et d'autre part à développer *l'Utilisation Rationnelle de l'Energie* (URE) et la Maîtrise de la Demande d'Electricité (MDE). Outre le soutien aux installations de production à base d'énergies renouvelables, l'un des volets principaux de cet accord est *« l'organisation énergétique du territoire : la mise en place de schémas énergétiques locaux »*.

Décentralisation énergétique : vers des recompositions territoriales

Si la montée en puissance des syndicats d'énergie peut s'accompagner, localement ou au plan national à travers sa fédération (FNCCR), d'un raidissement des relations entre les collectivités locales et EDF, ces relations restent tout de même très normalisées. Très rares sont les voix qui s'expriment publiquement, par exemple, sur l'ouverture à la concurrence des concessions de distribution. Si cette pierre angulaire de l'édifice EDF est une épée de Damoclès, celui-ci ne semble pas menacé à moyen terme.

¹ Présentation du SIEL dans une offre d'emploi que le syndicat a publiée sur son site Internet, en juillet 2004, pour le poste de directeur de l'agence départementale de l'énergie de la Loire. Cette agence de l'énergie a vu le jour en novembre 2004. Sa mission est d'apporter des prestations de conseil et d'expertise aux PME/PMI et aux particuliers « à l'instar de ce que fait le SIEL pour le compte des collectivités ». L'agence est née en répondant à l'appel d'offre européen lancé en décembre 2003 : Energie intelligente en Europe. Elle bénéficie à ce titre d'un financement sur trois ans de l'Union européenne de 200.000 €. Le SIEL, le conseil général et le conseil régional apportent chacun 90.000 € et l'ADEME, 50.000€. Ce projet prévoit que l'agence travaille en collaboration avec les agences de Varmland en Suède et de Pomurje en Pologne pour inciter aux échanges d'expérience.

Les risques de modification du paysage institutionnel et contractuel proviennent davantage, dans un premier temps, des collectivités locales elles-mêmes qui sont en concurrence les unes avec les autres. La décentralisation et les recompositions territoriales liées à la rurbanisation et à la montée en puissance des communautés d'agglomération peuvent favoriser une recomposition territoriale des compétences liées à l'énergie. La plupart des compétences en matière d'aménagement du territoire susceptibles de pouvoir « penser » *l'organisation énergétique du territoire* par le biais de ces *schémas énergétiques locaux* ne relèvent pas des syndicats mais des structures intercommunales fonctionnelles. L'opposition entre les compétences des structures intercommunales spécialisées et celles des intercommunalités, telles que promues par la loi Chevènement de 1999, pourrait ressurgir et le risque alors serait grand pour les syndicats départementaux de voir les communes reprendre leur délégation de compétence d'autorités concédantes pour les confier à leur communauté de commune, d'agglomération ou urbaine.

Pour le moment, ces mouvements sont limités par une réglementation complexe, qui ne facilite pas le retrait des collectivités locales d'un EPCI, et par une absence de volonté politique. Le modèle du syndicat départemental prôné par la FNCCR est assis sur des bases solides. Celles-ci le sont d'autant plus que les représentants des communes y trouvent intérêt et satisfaction.

Mais dans le contexte de concurrence territoriale entre métropoles européennes et agglomérations régionales, les tensions entre les aspirations du monde rural et celles de l'urbain se poseront de nouveau avec acuité. Il conviendra alors, pour les pouvoirs publics et pour les élus, de déterminer quels sont les mécanismes de solidarité entre territoires qui mériteront d'être préservés. Si l'ouverture à la concurrence de l'activité de distribution d'électricité n'est pas à l'ordre du jour, c'est aussi parce que les collectivités locales ont suffisamment à faire avec l'ouverture des marchés de la fourniture. L'année 2007, date de l'ouverture de l'ensemble du marché de la fourniture, sera un rendez-vous fondamental pour le secteur. Ce n'est qu'au regard du bilan de l'ouverture des marchés que la mise sur agenda de l'ouverture à la concurrence des concessions est susceptible d'intervenir. La dimension géopolitique de ces nouveaux marchés prendra alors toute sa dimension. L'électricité ira-t-elle vers

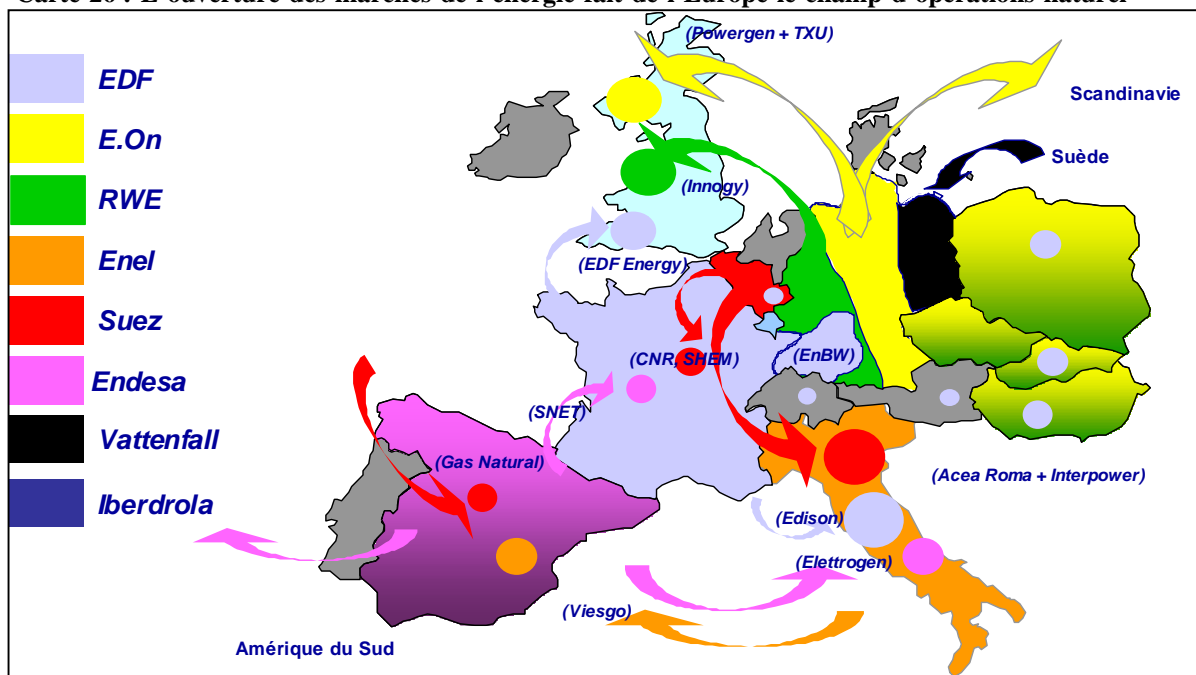
le modèle de marché des concessions d'alimentation et d'assainissement des eaux ?
Qui seront alors les concurrents directs d'EDF ?

Enjeux pour l'entreprise EDF

L'ensemble de ces problématiques, qui alimentent la réflexion stratégique d'EDF, méritent d'être mises en regard avec le jeu d'acteurs qui se joue dans le même temps au niveau européen. Du maintien en l'état du système de concessions locales, qui repose sur la satisfaction des autorités concédantes, à la guerre industrielle qui se joue entre les grands opérateurs à l'échelle européenne, voire mondiale, EDF doit intervenir sur deux fronts. Pour l'entreprise, la conduite de ces deux fronts est complexifiée par les relations qu'elle entretient avec l'Etat, véritable « ami qui vous veut du bien ». En tant qu'autorité de tutelle, fixant les prix de l'électricité, et actionnaire principal, les obligations d'EDF vis-à-vis de l'Etat sont multifformes. Quelques contradictions pourraient mécaniquement naître de cette double obligation. Le maintien des tarifs régulés, quand ceux du marché sont plus hauts, en est une. L'intérêt de l'Etat actionnaire n'est pas toujours celui du gouvernement.

L'ouverture des marchés nationaux était une volonté d'inspiration communautaire afin de faciliter la création d'un marché européen, continental, qui devait faire baisser les prix, favoriser les consommateurs et faciliter la compétitivité des entreprises européennes. Il n'en sera rien, tous les analystes s'accordant à penser que l'Europe s'oriente vers un oligopole de 5 à 7 énergéticiens et que les prix seront structurellement engagés à la hausse tant que les capacités de production ne seront pas renforcées et que de nouvelles interconnexions ne seront pas réalisées.

Carte 26 : L'ouverture des marchés de l'énergie fait de l'Europe le champ d'opérations naturel



des électriciens européens historiques. Source : EDF Présentation de Jean-Louis Mathias au MEDEF en avril 2005

La carte que nous reproduisons ci-dessus met en scène les énergéticiens sur la plaque européenne. Leur concurrence et leurs alliances, industrielles et politiques, pourraient suggérer un autre sujet de thèse de géopolitique. Mais pour en rester aux problématiques françaises, le rôle des collectivités locales pourrait être déterminant. Les entreprises locales de distribution (ELD), contrôlées par les élus, sont autant de portes d'entrée pour des concurrents d'EDF au cœur de l'activité de distribution. Certains opérateurs étrangers ou franco-étrangers ont d'ores et déjà une expérience des relations avec les collectivités locales, dans le domaine de l'énergie mais aussi dans le domaine de l'eau et de la gestion des services en réseau. C'est en particulier le cas d'Electrabel-Suez, en Belgique avec les « intercommunales », en Allemagne avec les Stadtwerke et en Italie où certaines régions sont restées très puissantes.

La satisfaction des collectivités en tant qu'autorités concédantes vis-à-vis de leur concessionnaire obligé passe par la redéfinition des relations entre EDF et les collectivités locales¹. La façon dont EDF gère ses relations avec le « local » aurait pu,

¹ L'éviction des représentants des collectivités locales dans la composition du nouveau conseil d'administration d'EDF SA au mois de décembre 2004 ne nous semble pas aller dans ce sens. Il est fort probable qu'EDF ait été mise devant le fait accompli, le décret de nomination étant signé du Ministre de l'Economie et de son Ministre délégué à l'industrie.

elle aussi, faire l'objet d'un travail de recherche mais les évolutions de l'organisation de l'entreprise dans ses relations avec les collectivités ont été si fortes en moins de trois années qu'un travail de recherche aurait été caduque à peine rédigé.

Quelques pistes peuvent toutefois être explorées : il apparaît important pour les collectivités locales de rompre avec l'impression qu'elles subissent les décisions d'un groupe sur-puissant, véritable « ministère de l'électricité ». La responsabilité du service public étant partagée, le fait de laisser les syndicats d'énergie et les Régions gagner progressivement des marges de manœuvre pour mener leurs politiques énergétiques revient à leur confier une responsabilité, à les conduire à quitter le registre confortable du contrôle ou du militantisme conflictuel pour les pousser à assumer leurs nouvelles responsabilités.

Une fois que le paysage énergétique sera apaisé et que les acteurs locaux et régionaux auront acquis une maturité, il reviendra aux élus, locaux, nationaux et européens, de déterminer qui, comment, dans quels lieux et à quelles échelles de territoires, de puissance publique et d'administration, il est possible d'inventer et de cristalliser l'intérêt général.

Il n'est pas sûr, alors, que le modèle industriel et social au service de la Nation qu'était EDF, inventé au lendemain de la seconde guerre mondiale par des hommes d'Etat et des grands dirigeants aussi différents les uns des autres que Marcel Paul, Paul Ramadier, Paul Delouvrier ou Marcel Boiteux, ne soit pas regardé avec une certaine nostalgie et la volonté de redonner à la Nation ou à l'Europe un outil industriel et de solidarité entre citoyens et territoire, un véritable service public.

ANNEXES

Table des annexes :

<i>Annexe 1 : Un contexte mouvant, chronologie des principaux événements au cours des années 2002-2005.</i>	455
<i>Annexe 2 : Eté 2003, canicule, un retournement des représentations ?</i>	458
<i>Annexe 3 : EDF au cœur de l'archipel de ses relations institutionnelles.</i>	461
<i>Annexe 4 : Principales problématiques politiques d'EDF (octobre 2003).....</i>	462
<i>Annexe 5 : Présidents des syndicats d'électricité. Mise à jour été 2004.</i>	463
<i>Annexe 6 : Texte inédit de Paul Ramadier publié par l'AHEF.....</i>	469
<i>Annexe 7 : Extrait du compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 16 octobre 2002, discussion du projet de loi n° 406 relatif aux marchés énergétiques.</i>	471
<i>Annexe 8 : Extraits du compte-rendu intégral des débats du Sénat, séances des 6 et 8 juillet 2004, discussion de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.....</i>	474
<i>Annexe 9 : Proposition de loi créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées présentée par Jean-Pierre Kucheida le 21 décembre 2004.....</i>	481
<i>Annexe 10 : Préface par Marceau Long du rapport de l'Institut de la Gestion Déléguée. La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000. Février 2001.....</i>	483
<i>Annexe 11 : Décision de la Commission de régulation de l'énergie du 3 février 2005 se prononçant sur un différend qui oppose la Société de Revente d'Electricité et de Gaz, d'Investissement et d'Exploitation en Energie et de Services (Sorégies) à la régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (SIEDS) relatif à la signature d'un contrat GRD/Fournisseur.....</i>	495

Annexe 1 : Un contexte mouvant, chronologie des principaux événements au cours des années 2002-2005.

Calendrier	Ouverture du marché de l'électricité	Organisation du service public de l'électricité	Débats nationaux liés à la production
<i>Notre contrat de recherche débute le 15 mars 2002</i>			
Conseil européen de Barcelone, le 18 mars 2002	Après s'être opposés à l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité lors des conseils européens de Lisbonne en mars 2000 puis de Stockholm en mars 2001, Jacques Chirac et Lionel Jospin, en pleine campagne des élections présidentielles, acceptent le principe d'ouverture du marché de l'électricité pour les entreprises.		
avril-juin 2002	<i>Elections présidentielles et législatives, changement de majorité, nouveaux ministres du gouvernement Raffarin, Francis Mer remplace Dominique Strauss-Khan au ministère de l'Economie et des Finances, Nicole Fontaine remplace Christian Pierret au ministère de l'industrie et Christine Bachelot remplace Yves Cochet au ministère du développement durable.</i>		
Conseil des Ministres de l'industrie et de l'énergie de Copenhague du 25 novembre 2002	Le Conseil des ministres adopte à l'unanimité un texte de compromis sur l'ouverture des marchés domestiques de l'électricité. Un calendrier est retenu : l'ouverture totale du marché est décidée pour le 1 ^{er} juillet 2007. Dès 2004, le marché sera ouvert pour toutes les entreprises (clients non-ménages). Un préalable est prévu : il appartiendra à la Commission européenne de présenter un rapport au plus tard le 1 ^{er} janvier 2006 sur les conséquences de l'ouverture aux professionnels afin de vérifier que ceux-ci en aient bien tiré les bénéfices attendus. En fonction des conclusions de ce rapport spécial, la Commission pourrait ré-examiner les conditions d'ouverture.		
décembre 2002-janvier 2003		Négociation d'un accord sur le financement des retraites de la branche des Industries Electriques et Gazières (IEG) afin de permettre une prochaine ouverture du capital de l'entreprise. Un accord est signé par les syndicats mais il est repoussé à l'occasion d'un référendum interne à EDF le 9 janvier 2003.	
décembre 2002-janvier 2003	Discussion au Parlement français de la loi de transposition Gaz qui contenait de nombreuses dispositions relatives à l'électricité. <i>loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.</i> Cette loi redéfinit notamment les modalités de financement du service public (CSPE)		
Hiver 2002-2003	Parution d'une série de notes et articles de la fondation Concorde réputée proche de l'Elysée favorable à la fusion de EDF et GDF, <i>Energie de France : nouveau fleuron français et européen – 23/01/03</i> , suivie de la parution d'une note rédigée par des cadres d'EDF sous le pseudonyme collectif de Jean Marcel Moulin qualifie de spoliation de la Nation le projet d'ouverture du capital de l'entreprise publique sous le titre <i>EDF, une privatisation annoncée qui masque une spoliation à venir de la collectivité nationale</i> . Sortie en librairie du livre de François Soult, <i>EDF,</i>		

Calendrier	Ouverture du marché de l'électricité	Organisation du service public de l'électricité	Débats nationaux liés à la production
	<i>chronique d'une catastrophe inéluctable...</i>		
<i>Printemps 2003</i>		Série de colloques et de débats locaux d'information et organisés par les syndicats départementaux d'énergie en direction des élus et des fonctionnaires territoriaux sur les conséquences de l'ouverture du marché et de la seconde directive (par exemple, colloque du Sipperec le 28 janvier 2003 et colloque du SDEG le 12 juin 2003).	
<i>Printemps 2003</i>	L'Assemblée nationale désigne une commission d'enquête parlementaire sur la gestion des entreprises publiques conduite par Philippe Douste-Blazy. La politique d'investissement internationale d'EDF est mise en cause par une partie de la majorité présidentielle.		
<i>Mars-Mai 2003</i>			Débat national sur les énergies organisé par le gouvernement. Ce débat national, dont la médiatisation souffre des conflits sociaux en cours (éducation, retraites...) mobilise la plupart des acteurs du monde de l'énergie autour d'enjeux de moyen et long terme.
<i>26-juin-03</i>	Publication de la seconde directive (2003/54/CE) du Parlement Européen issue du conseil européen de Barcelone. La directive détermine le calendrier d'ouverture du marché (2004-2007) et impose la séparation juridique du Gestionnaire du Réseau de Transport (RTE) et la création d'un Gestionnaire du Réseau de Distribution autonome (GRD).		
<i>Printemps-été 2003</i>	<i>La direction de la stratégie d'EDF conduit une étude sur l'évolution de la distribution et les attentes des collectivités locales en matière de distribution. L'entreprise s'apprête à se transformer en profondeur pour permettre la séparation des activités de réseau, régulées, de celle en concurrence comme la fourniture.</i>		
<i>Eté 2003</i>	<i>Canicule, un retournement des représentations ?¹</i>		
24-26 septembre 2003, congrès de la FNCCR		Le congrès de la FNCCR à La Rochelle rappelle l'attachement de la Fédération au rôle des collectivités locales dans le marché libéralisé.	

¹ Voir annexe suivante.

Calendrier	Ouverture du marché de l'électricité	Organisation du service public de l'électricité	Débats nationaux liés à la production
21 et 28 mars 2004 puis 30 mars 2004	<i>Elections régionales et cantonales marquées par une vague rose sans précédent. Le parti socialiste et ses alliés verts et communistes conquièrent 20 des 22 régions métropolitaines et plus de la moitié des conseils généraux Remaniement du gouvernement Raffarin, Nicolas Sarkozy devient ministre de l'économie et reprend de front les deux dossiers du changement de statut de l'entreprise et la loi d'orientation sur l'énergie.</i>		
5 avril 2004 Discours de politique générale du gvt Raffarin III		Le Premier ministre annonce la modification du statut de l'entreprise publique EDF. Le dossier est pris en charge par Nicolas Sarkozy, ministre de l'économie et son ministre délégué, Patrick Devedjian	Le Premier ministre apporte son soutien à la filière française nucléaire et au choix du réacteur EPR. Déclarations du gouvernement suivies de débats les 15 avril à l'Assemblée nationale et 27 avril devant le Sénat
Mai 2004			Présentation et discussion au Parlement de la loi d'orientation sur l'énergie (LOE) adoptée en première lecture.
Mai-Juillet 2004		Présentation et discussion au Parlement de la loi de changement de statut d'EDF et de GDF.	
1^{er} juillet 2004	Ouverture du marché de la fourniture d'électricité à la concurrence. A l'exception des clients résidentiels, tous les consommateurs, professionnels, artisans, collectivités locales, sont libres de choisir leur fournisseur. Ceci représente 3.6 millions de sites de consommation.		
9 août 2004		Promulgation de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, prévoyant la transformation d'EDF et société anonyme.	
Août-Septembre 2004	<i>Atermoiements du gouvernement dans le remplacement de François Roussely et la nomination du nouveau Président d'EDF, Pierre Gadonneix.</i>		

Annexe 2 : Été 2003, canicule, un retournement des représentations ?Note d'analyse conjoncturelle rédigée en septembre 2003

Il est toujours délicat de mesurer, sans recul, l'impact mental d'un événement sur des représentations.

Parmi ces événements, l'été 2003 n'aura sans doute pas été neutre sur les représentations des enjeux énergétiques en Europe. Confronté à une vague de chaleur caniculaire, l'Europe de l'énergie a donné des signes de faiblesses liées aux différentes mesures dérogatoires pour le rejet des eaux de refroidissement des centrales nucléaires dans les fleuves, aux demandes « d'effacement » adressées aux industriels grands consommateurs d'énergie et à l'image médiatiquement catastrophique d'une expérience de refroidissement d'un bâtiment abritant le cœur d'un réacteur nucléaire alsacien par l'arrosage de la centrale avec de l'eau puisée dans la nappe phréatique du Rhin. Par ailleurs, la coupure géante d'électricité en Amérique du Nord, le 14 août 2003, au cours de laquelle 50 millions d'américains ont été plongés dans le noir pendant vingt-neuf heures suivie d'une panne à Londres, le 28 août 2003, où 250.000 personnes ont été privées d'électricité ainsi que celle du 28 septembre 2003 en Italie ont ajouté à la confusion et ont fourni des arguments aux critiques de la libéralisation de l'énergie.

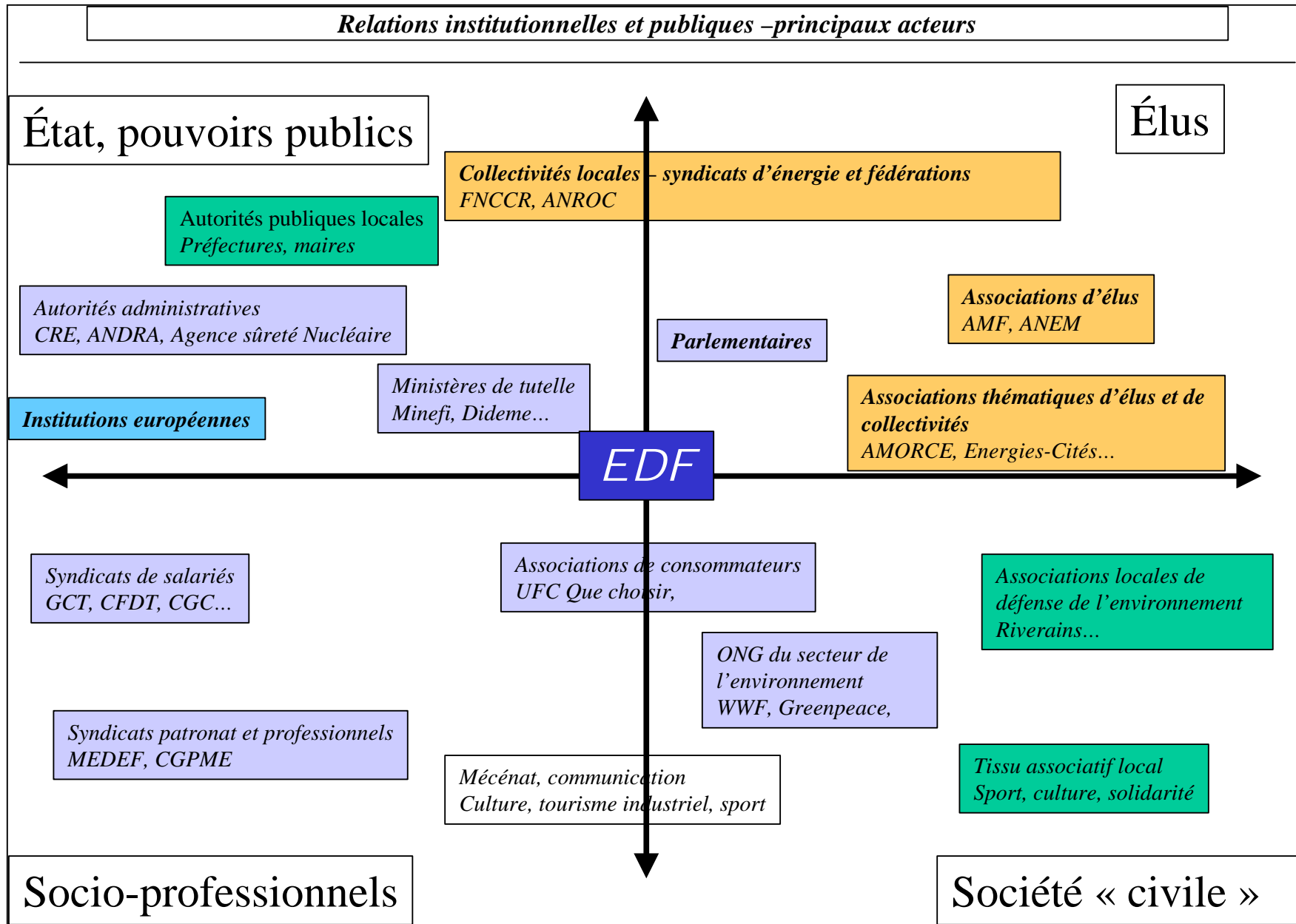
Si le black-out américain a été mis sur le compte d'une défaillance des réseaux, en Angleterre, *National Grid*, la société chargée du réseau privatisée en 1990, est montrée du doigt par le maire de Londres, Ken Livingstone, pour ses sous-investissements.

Ces événements ont replacé l'électricité et l'énergie au cœur de l'actualité et ont eut l'effet d'une piqûre de rappel du débat national sur l'énergie du printemps 2003, que l'actualité sociale et syndicale d'alors avait partiellement occulté. La nouvelle tonalité d'un article de Frédéric Lemaître, paru dans *le Monde* du samedi 23 août 2003, « *Electricité : une libéralisation risquée* » n'est pas anodin. Faisant la synthèse des événements de l'été, il reconnaît que ces difficultés « *apportent quelques arguments supplémentaires à tous ceux qui s'inquiètent de cette libéralisation [...]* » « *Un électricien national fragilisé, une ouverture du capital aléatoire, une libéralisation qui est loin d'avoir fait ses preuves dans les pays pionniers ; dans ces*

conditions, l'interruption du compte à rebours est peut-être moins déraisonnable qu'il n'y paraît. » Le journaliste du *Monde* cite à l'appui de son raisonnement une note de la direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère des finances. Cet article des *Notes bleues de Bercy* rappelle les effets attendus de l'ouverture à la concurrence : « *la libéralisation avait pour but de baisser les prix et d'améliorer la qualité de service* ». L'emploi de l'imparfait témoigne de doutes de la part de Bercy. Ceux-ci sont confirmés par l'énoncé des risques spécifiques de la libéralisation liés au secteur : « *La question des investissements de long terme sur un marché préoccupé par des considérations financières de court terme* », notamment en raison de la faiblesse du niveau européen de croissance de la consommation et des capacités installées excédentaires qui provoque des prix moyens de l'électricité (25€/MWh) inférieurs au coût complet de production de quel moyen de production (environ 30€/MWh). Ces risques peuvent être renforcés par la stratégie d'opérateurs dominants (une petite dizaine) qui pourraient être tentés « *d'organiser la pénurie pour faire augmenter les prix* ».

Au plan politique, ce n'est qu'à l'occasion du congrès du parti socialiste, en avril 2003, que l'opposition a clarifié et durci sa ligne sur EDF, mais au sein même de la majorité, des voix s'élèvent. Le 29 août 2003, *le Figaro* a publié une longue tribune du député gaulliste de l'Essonne Nicolas Dupont-Aignan : « *Non au sacro-saint « libéralisme ! »* dans laquelle il s'interroge : « *En quoi la privatisation est-elle souhaitable, voire nécessaire ?* ». Il se lance alors dans un plaidoyer contre la privatisation d'EDF et propose d'armer l'entreprise nationale « *d'un véritable projet industriel et de recherche de long terme. A cette aune, ajoute-t-il, la fusion EDF-GDF s'impose d'évidence* ». Ce projet de fusion avait fait l'objet d'une proposition de loi présentée par le député UMP de l'Oise, François-Michel Gonnot.

En quelques semaines, nous considérons que les représentations mentales dans l'esprit de nombreux dirigeants politiques ont largement évoluées dans le sens critique. Elles annoncent les prochaines difficultés à conduire le projet de changement de statut des deux entreprises publiques EDF et GDF.



Annexe 3 : EDF au cœur de l'archipel de ses relations institutionnelles.

EDF dans son environnement politique et institutionnel : principales problématiques de l'entreprise – Rentrée 2003



Production d'énergie

Nucléaire

Déchets radioactifs, fleuves, opinion publique

Éolien et autres Énergies renouvelables

Tarifs d'achat, sites d'implantation

Hydraulique

Usages partagés de l'eau

Thermique à flamme

Rejets de CO

Loi d'orientation sur les énergies

Avenir du parc nucléaire, EPR, mix énergétique

Modification du statut de l'entreprise

D'EPIC à SA puis ouverture du capital de l'entreprise

Service Public



Service public local de la distribution d'électricité

Concessions de Service Public, avenir de la distribution, rôle des collectivités locales

Électrification rurale

FACÉ, maîtrise de l'énergie, sites isolés

Implantations territoriales d'EDF

Présence en zones rurales, politique de la ville

Politique sociale,

Clients démunis, maintien de l'électricité

Développement durable

Forums mondiaux... Kyoto, Johannesburg

Relations avec les ONG

Relations internationales, mondialisation



Réforme du statut des IEG

Financement des retraites

Questions sociales et financières



Marché européen de l'électricité

Ouverture progressive à la concurrence

Les services d'intérêt général

Livre Vert, directive ?



Politiques européennes

Annexe 5 : Présidents des syndicats d'électricité. Mise à jour été 2004.

C.P.	Département	Nom du président	pol.	parlement	mairie	Conseil Général	Cons. Régional	Commentaires	Divers - élections	Site internet
01	AIN	Pépin Jean	UMP	sénateur	St Nizier Bouchoux (c.m)	V-p, ex Pdt (2004)		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 68,35%.	
02	AISNE	Leclere Bernard			Saconin et Breuil			L'USEDA est un Établissement Public Intercommunal constitué de 25 syndicats primaires, regroupant 740 communes dont 709 rurales et 31 communes urbaines.		www.useda.fr
03	ALLIER	Esvan Guy			Naves			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
04	ALPES DE HAUTE PROVENCE	Barras René	PS		Castellet		V-p			
05	HAUTES ALPES	Gleize Adrien	UDF				V-p			
06	ALPES MARITIMES	Velay Robert	UMP		Puget Théniers	CG, ex V-p			Réélu premier tour cantonales 2004.	
07	ARDECHE	Berger Bernard	UMP		Saint Georges les Bains				Ex CG, battu aux cantonales 2004.	www.sde07.com
08	ARDENNES	Lalouette	droite							
09	ARIEGE	Kelhetter René						Membre du CA de la FNCCR (20-12-01), ancien directeur de la FNCCR.		
09	ARIEGE	Massat René	PS		Carla Bayle	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Réélu aux cantonales 2004 avec 67%.	
10	AUBE	Micaux Pierre	UMP	député				Membre suppléant du conseil sup. de l'élec et du gaz, membre du CA d'une agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie, membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		www.sde-aube.fr
12	AVEYRON (Sieda)	Luche Jean-	DL		Saint Geniez d'Oit	V-p				www.sieda.fr
13	BOUCHES DU RHONE (SMED)	Mérendol			Aurons			Maurice MERENDOL est secrétaire général de l'Union des Maires, membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		www.smed13.com
14	CALVADOS	Restout Marcel	DVD		Beaumesnil			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01)		www.sdec.fr
15	CANTAL	Llandier Louis-Jacq.	RPR		Vic sur Cère	CG				
16	CHARENTE	Arnaud Philippe	UC	sénateur	Blanzac			Jacky BERTRAND, V-p du syndicat est membre du CA de la FNCCR (21-12-01).	Le CG bascule à gauche en 2004.	
17	CHARENTE MARITIME	LAURENT Daniel	UMP		Pons	CG, ex V-p			Réélu au premier tour cantonales 2004, le CG bascule à gauche en 2004.	
18	CHER	Bulleau	DVD		Savigny en	CG, ex V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Le CG bascule à gauche en 2004.	www.sde18.com
19	CORREZE	Soleilhavoup								
21	COTE D'OR	Gobbo Pierre	DVG		Lacanche	CG		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Réélu au premier tour cantonales 2004.	
22	COTES D'ARMOR	Gaubert Jean	PS	député	Pluduno (c.m)	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01), agriculteur, ancien suppléant de Charles Josselin, ancien membre du CA d'EDF.		
23	CREUSE	Mavignier André	DVG		Châtelus Malvaleix				Ancien conseiller général jusqu'en 2004.	
24	DORDOGNE	Martegoutte J.Yves	DVD			CG		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
25	DOUBS	Girard Claude, décédé en mars 2004	RPR					ex Président du Conseil général et ex Vice-président de la Région(2004).	Le CG bascule à gauche en 2004.	

C.P.	Département	Nom du président	pol.	parlement	mairie	Conseil Général	Cons. Régional	Commentaires	Divers - élections	Site internet
26	DROME (SDED)	Besson Jean	PS	sénateur		CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).	Le CG bascule à gauche en 2004.	www.sded.org
27	EURE (SIEGE)	Pluchet André	droite		Thuit					
28	EURE et LOIR	Doret Bernard								
29	FINISTERE	Corolleur Antoine	DVD		Plourin-Ploudalmézeau	CG			Réélu en 2004.	
30	GARD	Cavaller-Bénezet Francis	PS		Valleraugue	V-p				
31	HAUTE GARONNE	Izard Pierre	PS		Villefranche de Lauragais	Pdt		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		
32	GERS	Duffourg Alain	Droite		Tourrenquets					
33	GIRONDE	Pintat Xavier	UDF	sénateur	Soulac sur Mer			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01)		
34	HERAULT	Gaudy Michel	PS		Florensac	V-p	CR			
35	ILLE ET VILAINE	Prévost Daniel	DVD		Bazouges la Pérouse	CG			Le CG bascule à gauche en 2004.	
36	INDRE	Camus Jean Louis	DVD		Mézières en Brenne	V-p				www.sdei36.com
37	INDRE ET LOIRE	Cordier Bernard			Azay le Rideau			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
38	ISERE (SE 38)	Nicaise Vital			Montseveroux			Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		www.se38.fr
39	JURA	Blondeau Gilbert	DVD		Foncine le Haut	CG				
40	LANDES	Siberchicot Alain	gauche		St Lon les Mines				Ancien CG 2004.	
41	LOIR et CHER	Bimbenet Jacques	UDF					Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Ancien sénateur (2001).	
42	LOIRE	Fournier Bernard	RPR	sénateur	St Nizier de Fornas	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		www.siel42.fr
43	HAUTE-LOIRE	Proriol Jean	UMP	député	Beauzac (2061 h)			Ex Vice-président de la Région (2004).		
44	LOIRE ATLANTIQUE	Guyon Jean	DVD			CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)	Le CG bascule à gauche en 2004	
45	LOIRET (conseil général)	Doligé Eric	UMP	sénateur	Meung sur Loire	Pdt			Réélu en 2004.	
46	LOT	Requier J.Claude	PRG		Martel	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
47	LOT ET GARONNE	Gallardot Jean						Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
48	LOZERE	Surjous Robert	DL		Langogne	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
49	MAINE ET LOIRE	Martin Christian	UDF		Lué en Beaugois			Ancien député 1997-2002, membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
50	MANCHE	Tardif Jean	DVD		Saint James	CG				
51	MARNE	Caquot	droite							
52	HAUTE-MARNE	Flamerion	droite					La ville de Saint-Dizier, la plus importante de Haute-Marne, n'est pas adhérente du syndicat. Son maire, François CORNUT-GENTILLE est membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
53	MAYENNE	Le Feuvre Claude	DVD		Saint Pierre la Cour	CG				

C.P.	Département	Nom du président	pol.	parlement	mairie	Conseil Général	Cons. Régional	Commentaires	Divers - élections	Site internet
54	MEURTHE MOSELLE	ET ARIES Christian	gauche			CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		
55	MEUSE							L'élection du Président n'avait pas encore eu lieu. Son ancien Président était Claude Biwer, sénateur UDF, Vice-président du Conseil général, maire de Marville.		
56	MORBIHAN	Le Breton Henri	UC		Buléon			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)		
57	Moselle.C.C.de CATTENOM	Baryga René	PS		Rodemack	CG				
58	NIEVRE	Hourcabie Guy	PS		Toury Lurcy	CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)	René-Pierre SIGNE, secrétaire du bureau syndical, est sénateur de la Nièvre et maire de Château-Chinon, conseiller général de Château-Chinon.	www.sleen.org
59	NORD							Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)		
60	OISE	Callens Jean Paul	DVD		Achy	V-p			Réélu en 2004, le CG bascule à gauche en 2004.	
61	ORNE	Gouin Bernard						Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
62	PAS DE CALAIS	Sergent Michel	PS	sénateur	Desvres			Ancien député et conseiller général, membre de la fédération départementale de l'énergie, membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
63	PUY DE DOME	Veissière Bernard	PS		Ardes sur Couze	V-p				
64	PYRENEES ATLANTIQUES	Saint-Pe Denise	droite		Abitain	CG		Membre du CA de la FNCCR (20-12-01).		
65	HAUTES PYRENEES (SDE)	Dussert Pierre			Aureilhan	CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)	L'ancien président du syndicat, Claude Massoire s'est donné la mort le 28 février 2005. Il avait été condamné en 2004 pour "favoritisme et détournements de fonds publics".	
66	PYRENEES ORIENTALES	Arnaudies			Vivès					
67	BAS RHIN								Absence de syndicat, les cahiers des charges sont signés par les communes avec ES.	
68	HAUT RHIN	Danesi René	UMP		Tagsdorf		V-P	René DANESI est le Président de l'association des maires du Haut-Rhin.		
69	RHONE (SYGERLY)	Abadie Pierre								
69	RHONE (SYDER)	Pouilly Maurice	UMP		Saint Loup	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		www.syder.fr
70	HAUTE-SAONE	Bret	droite		Mailley et Chazelot			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)		
71	SAONE ET LOIRE	Guillermin Georges						Membre du CA de la FNCCR (20/12/01)	Le CG bascule à gauche en 2004.	
72	SARTHE (conseil Général)	du Luart Roland	UDF	sénateur réélu en 2004	Luart (adj.)	Pdt			Réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 51,83%.	
73	SAVOIE	Clerc Robert	DVD		Grésy sur Aix	CG			Réélu en 2004.	

C.P.	Département	Nom du président	pol.	parlement	mairie	Conseil Général	Cons. Régional	Commentaires	Divers - élections	Site internet
74	HAUTE SAVOIE	Amoudry Jean-Paul	UDF	sénateur réélu en 2004		CG		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		www.jpamoudry.org/
76	SEINE MARITIME	Faucon André	UDF		Ourville en Caux				Ancien conseiller général 2004 ne se représentait pas, le CG bascule à gauche en 2004.	
77	SEINE ET MARNE	Boucheron							Le CG bascule à gauche en 2004	
78	YVELINES	Barlet Jean			Hargeville			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		
79	DEUX-SEVRES	Brossard Jacques	UDF						Le CG bascule à gauche en 2004, Jacques Brossard était candidat battu aux élections sénatoriales de 2004.	www.sieds.fr
80	SOMME	Bamière Pierre	RPR		Régnère Ecluse	ex V-p jusqu'en 2004			Il n'était pas candidat aux cantonales 2004, ancien vice-président du CG.	
81	TARN	BERNARD Pierre	DVG	ancien député	Trébas			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		
82	TARN ET GARONNE	Descazeaux Robert	PS		Garganvillar	CG				
83	VAR (SYMIELECVAR)	Menut Guy			Maire de Sollies-Toucas			Le Syndicat Mixte d'Electricité du Département du Var a été créé par arrêté Préfectoral du 2 mars 2001. Le comité syndical du SYMIELECVAR, lors de sa séance du 18 décembre 2001, a accepté les demandes d'adhésion des 72 communes dont 7 syndicats primaires. Siège fixé à Draguignan, dans les locaux de l'AMF. Les taxes restent aux communes.		
84	VAUCLUSE	Dève Bernard						Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).		
85	VENDEE (SYDEV)	Merceron Jean Claude	UDF	sénateur élu en 2004	en Givrand	V-p		Jean-Claude Merceron, 62 ans, élu sénateur UDF de la Vendée en 2004 est maire de Givrand depuis 1977. Conseiller général (UDF) depuis 1987, élu dans le canton de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, Jean-Claude Merceron est V-p du CG depuis 1994. Il est Président du Sivom (syndicat intercommunal à vocation multiple) Mer et Vie de son canton, du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau des pays de Brem (Siaep) et du Syndicat mixte départemental d'étude et de traitement des déchets ménagers et assimilés de la Vendée (Trivalis) depuis sa création en 2003.		
86	VIENNE (Soregies)	Lepercq Arnaud	UMP	député	maire de Usson du Poitou	V-p				www.soregies.fr
86	VIENNE (SERGIES)	Fouché Alain	UMP	sénateur, réélu en 2004	ancien conseiller municipal de Chauvigny	V-p		ex conseiller régional.	Réélu au premier tour des cantonales 2004 avec 56,22%. Attention, nouveau président de la régie de Vienne : Arnaud LEPERCQ	
87	HAUTE VIENNE	Gagnarde André	PS		Ambazac			Ancien V-p du CG 2004, ne se représentait pas en 2004.		www.sehv.fr
88	VOSGES	Pierre Jackie	RPR		La Chapelle aux Bois	V-p		Président de l'association des maires des Vosges, membre du CA de la FNCCR (20-12-01).	Réélu au premier tour des cantonales 2004.	
89	YONNE	Loury Jean Noël	UMP		Val de Mercy	V-p		Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).	Réélu en 2004.	
90	TERRITOIRE de BELFORT	Gaidot	gauche							
95	VAL D'OISE	Scellier François	UMP	député (2002)	Saint Gratien (c.m)	Pdt				
	Région parisienne (SIEGEIF)	Guillet J.Jacques	UMP	député				Membre du CA de la FNCCR (20/12/01), ex conseiller régional.		www.sigeif.fr

C.P.	Département	Nom du président	pol.	parlement	mairie	Conseil Général	Cons. Régional	Commentaires	Divers - élections	Site internet
	Région parisienne (SIPPEREC)	Poulet Jacques	PC		Villetaneuse			Membre du CA de la FNCCR (20/12/01).	Président de Plaine commune (St Denis).	www.sipperec.fr
Total des mandats électifs		11 sénateurs et 6 députés ; 45 conseillers généraux (dont 4 Présidents et 19 Vice-présidents) ; 3 conseillers régionaux.								

Annexe 6 : Texte inédit de Paul Ramadier publié par l'AHF¹.

« L'idée vint tout naturellement aux municipalités d'exploiter elles-mêmes les réseaux que les constructeurs établissaient et qu'en tout cas la ville et le public devaient payer. De très bonne heure, on établit les régies d'électricité ou tout au moins on associa la compagnie installatrice et la municipalité. A l'étranger, en Angleterre, en Allemagne, aux Etats-Unis, dans les pays scandinaves, la solution municipale prévalut nettement sans être marquée d'un sceau politique. En France, au contraire, à l'exemple de Paris, le système de la concession se développa. La trace de cette diversité subsiste encore. La Moselle et le Bas-Rhin, à un moindre degré le Haut-Rhin, ne connaissent guère que les régies et les sociétés municipales, les villes se chargeant aussi de l'électrification rurale. Dans le reste de la France, au contraire, il n'y pas d'association et il a que peu de régies. Cependant l'étude des institutions anglaises et allemandes ne manque pas de provoquer un mouvement de curiosité pour le système des régies.

Les socialistes y trouvèrent un attrait particulier. Le Congrès socialiste international de 1900 consacra un débat et une résolution au socialisme municipal. Il déclare d'une part « que les réformes qui se rattachent (au socialisme municipal) ne sont pas et ne sauraient être représentées comme devant réaliser la société collectiviste », mais il proclame en même temps que « la commune peut devenir un excellent laboratoire de vie économique décentralisée ». parmi les institutions municipales dont le développement est recommandé, le congrès place notamment celles qui concernent l'éclairage et la distribution de la force motrice. L'électricité n'est pas forcément désignée et sans doute, à cette époque lointaine, son rôle était de faible importance auprès du gaz.

Le parti socialiste français suivit cet exemple. Une proposition de résolution présentée à la Chambre des députés par Albert Thomas au nom du groupe socialiste demande : « l'institution et l'extension des services nationaux et commerciaux, industriellement gérées avec le concours des organisations ouvrières et sous le contrôle des consommateurs groupés ».

¹ Extrait d'un texte inédit de Paul Ramadier, daté de 1953 et publié par le *Bulletin d'histoire de l'électricité*. en décembre 1986, p.122-179. Dans ce document rédigé par Paul Ramadier, vraisemblablement en 1953, celui-ci analyse les conditions historiques et politiques de la nationalisation. Pour mémoire, Paul Ramadier était député socialiste de l'Aveyron, Vice-président de la FNCCR et rapporteur du projet de loi devant la commission de l'équipement de l'Assemblée nationale, et grand défenseur du maintien des prérogatives des collectivités locales au moment de la loi de nationalisation.

L'année suivante, au mois d'avril, le congrès de Saint-Quentin du Parti SFIO «constate que les communes d'une série de pays se sont vigoureusement engagées dans la voie de la municipalisation, prenant en régie directe, non seulement les services publics, eaux, gaz, électricité, tramways, etc., mais diverses industries, divers commerces de libre concurrence » et il incite les municipalités à poursuivre dans cette voie, tout en soulignant qu'elle ne peut pas suffire pour conduire au Socialisme.

La « municipalisation » des services publics fut également prônée par le Parti Radical Français. Elle figure en bonne place dans le programme établi en 1904, à la veille des élections. M. Lafferre, député de l'Hérault et Président du Comité Exécutif, lui apporta le 10 février, un appui chaleureux : « Nous avons toujours soutenu que le droit des municipalités s'étendait à la répartition par les soins de la commune, des services du gaz, de l'électricité, des forces motrices, des transports en commun. » Il vante la souplesse des initiatives municipales et l'oppose à la rigidité des étatisations. Il y trouve à la fois un trait caractéristiques du programme radical, favorable à la libre initiative, et un point sur lequel socialistes et radicaux peuvent se rapprocher et collaborer.

Il y eut de diverses parts un mouvement vers les initiatives municipales. Elles eurent leur héros et aussi leurs martyrs, témoin M. Monchel, maire et député radical d'Elbeuf qui avait notamment municipalisé le gaz. Il fut l'objet d'une abominable campagne, de presse et d'affiche, qui le conduisit au suicide. Mais les régies ne trouvèrent pas un grand développement.[...] »

Annexe 7 : Extrait du compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 16 octobre 2002, discussion du projet de loi n° 406 relatif aux marchés énergétiques¹.

Articles additionnels avant l'article 20

M. le Président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 106 rectifié, présenté par MM. Pintat et Pépin, est ainsi libellé :

« Avant l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :
« Quand, dans un département, existe un établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité et réunissant tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier des participations du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, la répartition des dotations de ce fonds est réglée par cet établissement public. »

L'amendement n° 116 rectifié, présenté par MM. Amoudry, Arnaud et Moinard, est ainsi libellé :

« Avant l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :
« A la demande du département, la répartition des dotations du Fonds d'amortissement des charges d'électrification peut être réglée par un établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité si celui-ci réunit tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier des participations de ce fonds dans le département. »

La parole est à M. Xavier Pintat pour présenter l'amendement n° 106 rectifié.

M. Xavier Pintat. Cet amendement propose une simplification administrative qui peut être très importante pour nombre de syndicats départementaux d'énergie électrique.

Lors de la discussion des lois de décentralisation, avait été évoquée avec force l'illégalité de la tutelle d'une collectivité sur l'autre. Aujourd'hui, je voudrais rappeler tout simplement le cheminement des crédits du fonds d'amortissement des charges d'électrification. La notification de l'attribution du FACE est effectuée chaque année par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales au préfet. Celui-ci informe ensuite le Président du conseil général, qui a la charge de répartir les crédits entre les collectivités, établissements publics et régies éligibles. Cela est tout à fait logique quand plusieurs établissements s'avèrent éligibles.

En revanche, cela n'est pas logique lorsqu'un établissement public regroupe à lui tout seul toutes les collectivités éligibles. Dans ce cas, puisqu'il instruit lui-même techniquement tous les dossiers, il établit lui-même les priorités entre les adhérents. Il faut rappeler que les communes sont propriétaires des réseaux et que l'argent est mis non pas à disposition du conseil général, mais à disposition des préfets pour la réalisation de travaux d'électrification rurale dans les zones concernées.

Madame la ministre, si vous le permettez, je souhaiterais expliciter ce dossier délicat et compliqué à l'aide d'un cas concret. Prenons l'exemple des tickets jaunes. Il s'agit des raccordements basse tension de puissance supérieure à 36 kVA et au plus égale à 250 kVA. Ces renforcements facturés sur la base du ticket jaune pour les PME, artisans et commerçants sont imputés sur les crédits du programme principal du fonds d'amortissement des charges d'électrification, tranches A et B, ce qui est la vocation du FACE. Or un conseil général, pour procéder à la répartition, peut demander à un syndicat de son département de déposer un dossier individualisé auprès de ses services, dossier qui est ensuite présenté à l'approbation de la commission permanente.

Ce formalisme administratif qui contraint à consulter la commission permanente peut retarder de façon importante et parfois très préjudiciable la mise en oeuvre du raccordement, de telle sorte que le démarrage des travaux peut attendre quatre, cinq mois, voire plus.

Madame la ministre, dans les départements où il existe un territoire rural dépendant des crédits du FACE et un territoire urbain relevant de la gestion directe de EDF, c'est le cas de la Gironde, il y a inégalité de gestion des besoins à satisfaire puisque les services de EDF répondent en temps réel à la demande de l'abonné. Au moment où l'on entend impulser un nouvel élan à la décentralisation et donner, au travers de l'aménagement du territoire, une priorité à la création d'entreprise en zone rurale, il me paraît nécessaire - quand on le peut - de simplifier les circuits de décision. C'est pourquoi cet amendement vise à accorder à l'établissement public regroupant, dans un département donné, toutes les collectivités locales et leurs syndicats maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification le pouvoir de procéder directement à l'attribution des crédits du FACE.

¹ Loi n° 2003-8 du 3 Janvier 2003 parue au JO n° 3 du 4 janvier 2003.

M. le Président. La parole est à M. Jean-Paul Amoudry, pour présenter l'amendement n° 116 rectifié.

M. Jean-Paul Amoudry. Cet amendement va sensiblement dans le même sens que celui de M. Pintat, c'est-à-dire dans le sens des libertés locales et de la simplification administrative.

En effet, lorsque les collectivités maîtres d'ouvrage de travaux sur les réseaux de distribution d'électricité disposent d'un établissement public de coopération qui coordonne ces travaux, il peut être effectivement opportun et utile, pour le département, de s'appuyer sur l'expertise de cet établissement pour la répartition des crédits du FACE.

Je note toutefois que mon amendement diffère quelque peu de celui de M. Pintat, puisque y est mentionnée la faculté, pour le département, de faire appel à la répartition par le syndicat départemental, alors que celui de mon collègue renvoie à une règle d'automatisme la répartition par le syndicat.

M. le Président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 106 rectifié et 116 rectifié ?

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. Certes, ces amendements vont dans le même sens, mais il y a une grosse différence entre l'un et l'autre. Je serais tenté de dire qu'ils concernent vraisemblablement la moitié d'entre nous, puisqu'ils visent des départements dans lesquels il y a un syndicat unique d'électricité et que, dans la moitié des départements français, il n'y a qu'un seul syndicat. Je suis, bien sûr, tout à fait favorable au principe qui les anime puisqu'ils vont, tous deux, dans le sens d'une meilleure décentralisation. Il faut savoir que le FACE représente assez systématiquement entre 20 % et 25 % des recettes du syndicat départemental.

M. Jean Besson. Plus !

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. Plus peut-être pour certains départements. En tout cas, il représente des fonds importants. La manière de le gérer est donc elle aussi importante. La suggestion que vous faites l'un et l'autre, c'est-à-dire que les crédits soient distribués plus directement, donc plus vite, est une très bonne proposition.

Pour ma part, j'ai une préférence pour l'amendement de M. Pintat et je vous demanderai, monsieur Amoudry, de bien vouloir retirer le vôtre. Dans ce dernier, les crédits du FACE commencent par aller au département même si le Président du conseil général peut décider qu'ils soient transmis au syndicat unique, tandis que, dans la proposition de M. Pintat, tout va directement au syndicat d'électricité. Or, quand il y a un syndicat unique, cela signifie que la totalité des communes du département ont confié la gestion des travaux d'extension et de renforcement des réseaux électriques à ce syndicat. Je crois donc qu'il est du devoir de notre assemblée de respecter cette volonté des communes de renforcer l'aspect décentralisateur.

M. le Président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée. Le Gouvernement, quant à lui, a une préférence pour l'amendement n° 116 rectifié, tout en étant favorable aux principes énoncés dans l'un et l'autre de ces amendements.

Dans ces conditions, il s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le Président. Monsieur Amoudry, accédez-vous à la demande de M. le rapporteur ?

M. Jean-Paul Amoudry. Oui, monsieur le Président.

M. le Président. L'amendement n° 116 rectifié est retiré.

La parole est à M. Jean Besson pour explication de vote sur l'amendement n° 106 rectifié.

M. Jean Besson. Nous sommes tout à fait favorables à l'amendement de M. Pintat, qui connaît bien les problèmes des collectivités locales.

C'est en effet complètement absurde que les crédits du FACE transitent par les conseils généraux. En effet, cela entraîne des retards significatifs non seulement pour les tickets jaunes mais aussi pour les tickets bleus, pour les particuliers. Par ailleurs, cette affectation peut être à l'origine de conflits entre les conseils généraux et les syndicats départementaux d'électricité. En conséquence, mes amis, comme moi-même, voterons l'amendement n° 106 rectifié.

M. le Président. La parole est à Mme Marie-France Beaufils pour explication de vote.

Mme Marie-France Beaufils. En fait, les deux amendements me posent un problème, je le dis très clairement.

J'ai été amené à constater que, depuis quelque temps, les syndicats d'électricité avaient tendance à ne plus se consacrer simplement à l'extension de l'électrification, qu'ils élargissaient petit à petit leurs compétences et que les fonds qui normalement auraient dû être destinés à ce seul objet ne l'étaient plus totalement.

Pour ma part, je suis donc assez réservée sur la proposition qui nous est faite.

M. le Président. La parole est à M. Alain Vasselle pour explication de vote.

M. Alain Vasselle. J'approuve, bien entendu, la proposition de notre collègue M. Pintat, qui s'inscrit tout à fait dans l'esprit des lois de décentralisation. Je ne suis donc pas étonné que nos collègues du groupe socialiste approuvent cet amendement, qui vient de ma gauche... mais de la droite pour eux, bien entendu ! (*Sourires.*)

Je crains seulement que cet amendement ne soit interprété en faveur des syndicats d'électricité départementaux du réseau EDF. Les SICAE, les syndicats d'intérêt collectif agricole pour l'électricité, seront-ils concernés ? Certaines communes dépendent du réseau EDF alors que d'autres sont regroupées en SICAE. Le régime juridique des deux est un peu différent. Aussi j'aimerais savoir comment tout cela va s'articuler.

Je comprends bien que vous ne puissiez pas me répondre ce soir, madame la ministre, mais j'aimerais qu'au cours de la navette on revienne sur ce point pour qu'il n'y ait pas de surprise au moment de la mise en application de la disposition.

M. le Président. Je mets aux voix l'amendement n° 106 rectifié. (*L'amendement est adopté.*)

Annexe 8 : Extraits du compte-rendu intégral des débats du Sénat, séances des 6 et 8 juillet 2004, discussion de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières¹.

Séance du 6 juillet 2004-10-07

Un amendement issu de la FNCCR, visant à renforcer la présence des représentants des collectivités locales dans les conseils d'administration des entreprises et de leurs filiales est déposé en double, à l'identique, par des sénateurs du groupe UMP et du groupe PS. Un des deux amendements, celui de Xavier Pintat est retiré sous la pression du Ministre. Un amendement identique, déposé par les socialistes, est adopté avec les voix des sénateurs de la FNCCR contre l'avis du gouvernement.

Articles additionnels après l'article 4

M. le Président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 66 est présenté par MM. Pintat, J. Blanc, Doligé, Fournier, du Luart et Pépin.

L'amendement n° 216 est déposé par MM. Besson, Raoult et Sergent.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans l'avant dernière phrase de l'article 6 de la loi n° 83675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, après les mots : « des représentants de l'Etat » sont insérés les mots : « et, dans la limite d'un maximum de deux membres, des personnalités qualifiées ».

La parole est à M. Xavier Pintat, pour présenter l'amendement n° 66.

M. Xavier Pintat. Il vous est proposé, par cet amendement, de modifier la loi du 26 juillet 1983 pour permettre la désignation de personnalités qualifiées dans les conseils d'administration de toutes les sociétés du secteur public. Il s'agit, en fait, de pérenniser la présence de ces personnalités qualifiées qui siégeaient au sein des conseils d'administration d'EDF et de GDF. Il est prévu, par la loi précitée, deux personnalités qualifiées au-delà de 90 % de capitaux publics.

M. le Président. La parole est à M. Michel Sergent, pour présenter l'amendement n° 216.

M. Michel Sergent. Compte tenu des missions de service public qui seront conférées aux gestionnaires des réseaux, il est indispensable de bénéficier de la présence de personnalités qualifiées, garantes de l'intérêt général, au sein des conseils d'administration.

M. le Président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. Ces amendements posent deux problèmes.

Tout d'abord, ils tendent à modifier l'article 6 de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Ils débordent de très loin le sort d'EDF et de GDF, en conséquence de quoi la disposition proposée pourrait s'appliquer à toutes les autres entreprises, ...

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Bien sûr !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. ... qu'il s'agisse de la Banque de France, de GIAT Industries ou encore de La Française des jeux.

¹ Loi n° 2004-803 du 9 Août 2004 parue au JO n° 185 du 11 Août 2004.

Par ailleurs, les auteurs des amendements souhaitent que, demain, des représentants de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions, la FNCCR, siègent au sein du conseil d'administration du transporteur. Cela pose également un problème.

Ce conseil d'administration est composé de dix-huit personnes, soit six représentants des salariés, six représentants de l'Etat et six représentants de l'actionnaire, EDF.

Même si l'on augmentait le nombre des membres du conseil d'administration, cela continuerait de poser problème. Souvenez-vous, mes chers collègues, des dispositions prises temporairement pour Air France, et sur lesquelles nous étions revenus, avant la privatisation de la compagnie aérienne.

Si deux personnalités qualifiées supplémentaires devaient être nommées au sein du conseil d'administration, au détriment de qui cette nomination aurait-elle lieu, notamment dans l'hypothèse où le capital de la société serait ouvert à un autre acteur public ?

M. Daniel Reiner. Par exemple ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. Par exemple, la Caisse des dépôts et consignations ! (Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.) Mais ce n'est que pure imagination de ma part, mes chers collègues...

M. Bernard Piras. Nous en reparlerons tout à l'heure !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. On ne touchera pas à la représentation des salariés ; cela se fera donc soit au détriment de l'Etat, soit au détriment de l'actionnaire.

Or, en droit français, pour qu'une société mère puisse consolider dans son propre bilan les actifs inscrits au bilan de sa filiale, il faut qu'elle détienne la majorité des sièges au sein du conseil d'administration de cette filiale, ce qui pourrait ne plus être le cas si l'on minorait à l'excès la représentation de l'Etat.

Si, demain, mes chers collègues, vous retiriez du bilan d'EDF l'ensemble des actifs du transporteur, vous mettriez EDF dans une situation très grave.

C'est la raison pour laquelle la commission a émis un avis réservé sur ces deux amendements identiques, amendements que je demande à MM. Pintat et Sergent de bien vouloir retirer.

Néanmoins, chers collègues, vous pourriez peut-être vous tourner vers M. le ministre : à l'avenir, l'un des représentants de l'Etat pourrait être - pourquoi pas ? -, une personnalité choisie au sein de la FNCCR, par exemple, sans que cela soit pour autant, comme vous le suggérez, une obligation.

L'autre solution, puisqu'il est possible que le capital de RTE s'ouvre à des acteurs publics, ...

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Bien sûr !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. ... serait que la FNCCR, acteur public, achète 1 %, 2 % ou 3 % du capital, voire plus. A partir de ce moment, automatiquement, elle serait représentée au sein du conseil d'administration.

M. le Président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. M. le rapporteur a bien posé le problème. Je veux néanmoins ajouter deux observations.

Premièrement, ce n'est pas à l'occasion de la discussion de ce projet de loi qu'il convient de modifier la loi relative à la démocratisation du secteur public. Une telle entreprise mérite un vrai travail de réflexion et ne doit pas être conduite incidemment.

Deuxièmement, une telle mesure ne s'appliquerait pas à EDF-GDF dans la mesure où, tout du moins au départ, EDF détiendra 100 % du capital de RTE. L'Etat n'aura donc pas de représentant, en tant que tel, au sein du conseil d'administration.

M. le Président. Monsieur Pintat, l'amendement n 66 est-il maintenu ?

M. Xavier Pintat. Cet amendement concerne non pas le capital de RTE, mais la participation de personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration de GDF et d'EDF, même s'il est vrai que le même raisonnement vaudra, plus tard, pour RTE !

Le souci des collectivités n'est pas tellement d'être actionnaires d'EDF ou de GDF - elles seraient alors à la fois juge et partie. Elles sont simplement très attachées aux missions de service public et souhaitent, par leur présence, s'assurer que la logique commerciale ne l'emporte pas sur le souci de l'intérêt général.

Par ailleurs, la qualité de l'électricité fournie à nos concitoyens dépend, je tiens à le rappeler, non pas de la qualité de la production, mais de celle du réseau de transport et de distribution. En s'assurant une représentation au sein des conseils d'administration, les collectivités peuvent veiller au bon entretien du patrimoine, car leur crainte, exprimée d'ailleurs de façon récurrente, est que la logique commerciale ne prévale, au détriment de l'entretien des réseaux.

Notre pays accuse, notamment par rapport à l'Allemagne, un certain retard en matière d'enfouissement, M. le rapporteur l'a parfaitement pris en compte. Effectivement, comme il le souligne, le fait d'avoir instauré des seuils de qualité pour l'approvisionnement en énergie doit nous permettre d'y remédier.

Je prends acte de la position de M. le ministre, et je ne m'opposerai pas à la volonté gouvernementale. Pour autant, je souhaite que l'on réfléchisse un peu plus sur les préoccupations exprimées par les collectivités.

M. le Président. L'amendement n°66 est retiré.

Monsieur Sergent, l'amendement n°216 est-il maintenu ?

M. Michel Sergent. Je comprends la gêne de mon collègue Xavier Pintat, en cet instant, lui qui est Président de la FNCCR et auteur d'un amendement identique au nôtre.

Nous connaissons tous ici, au Sénat, le rôle que joue depuis des années le FNCCR en tant que représentant de l'ensemble des collectivités. Je reprends à mon compte toutes les explications que vient de verser au débat notre collègue, notamment sur l'importance d'une présence, ne serait-ce que symbolique, de représentants des collectivités au sein des conseils d'administration. Deux représentants sur dix-huit, cela ne modifiera pas la majorité au sein de ces conseils !

M. Xavier Pintat pouvait sans doute difficilement refuser de retirer son amendement. En ce qui me concerne, je maintiens le mien, monsieur le Président.

M. le Président. La parole est à Mme Marie-France Beaufile, pour explication de vote sur l'amendement n° 216.

Mme Marie-France Beaufile. Les explications de M. Pintat me laissent à penser que sa conception du statut public d'EDF et de GDF est véritablement proche de la nôtre.

M. Pintat souhaite que ces deux sociétés ne s'engagent pas dans des démarches trop mercantiles et que le souci de l'intérêt général préside à leurs réflexions et à leurs choix.

Seule la préservation du statut public de ces sociétés peut nous permettre d'avoir plus de poids sur leurs décisions.

Tout en conservant le statut public de ces sociétés, faisons en sorte, mes chers collègues, d'assurer la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration de ces entreprises publiques, afin qu'elles expriment clairement et nettement leurs attentes. Un tel cumul de dispositions nous permettra d'atteindre encore plus d'efficacité.

Cette proposition, bien entendu, dépasse l'objet de cet amendement, mais, à mon sens, c'est vers de telles mesures qu'il nous faudrait tendre. Telle est ma conception de l'entreprise publique, entreprise dont la démocratisation doit également passer par une meilleure représentation de ceux qui en sont partenaires, afin de mieux répondre à leurs attentes.

Les collectivités territoriales sont des partenaires à part entière pour les entreprises publiques, même si, pour le moment, elles ne sont pas véritablement reconnues comme telles.

M. le Président. Je mets aux voix l'amendement n° 216.

(L'amendement est adopté.)

M. le Président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 4. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)

[...] quelques minutes plus tard, le Ministre, en colère contre les sénateurs de la FNCCR, s'inquiète publiquement d'une atteinte au principe constitutionnel d'indépendance des Parlementaires... Le groupe UMP demande que le scrutin soit public afin de vérifier l'identité des votants.

La parole est à M. Xavier Pintat, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 67 et 217.

M. Xavier Pintat. Malgré le désir que j'ai de vous être agréable, monsieur le ministre, malgré l'écoute dont vous faites preuve à l'égard des collectivités et la volonté que vous avez d'adopter un projet équilibré, il me semble incohérent de voter un principe à l'article 5, qui serait contraire à l'article 4.

Plusieurs sénateurs socialistes. Eh oui !

M. Xavier Pintat. Quant aux personnes qualifiées, ce sont des représentants des collectivités locales désignés par décret.

M. le Président. La parole est à M. Michel Sergent, pour explication de vote.

M. Michel Sergent. Le Sénat a adopté tout à l'heure un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 4. Il y a encore plus de raison, à l'article 5, d'adopter le même amendement.

M. le Président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Rassurez-moi, monsieur le Président, suis-je bien au Sénat, avec des sénateurs, représentants de la nation et non d'un groupe particulier ?

M. Daniel Reiner. Et aussi des collectivités !

M. le Président. Le Sénat, unanime, pourrait vous le confirmer, monsieur le ministre !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. J'ai entendu des paroles qui m'ont surpris !

M. le Président. La parole est à M. Bernard Piras, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 67 et 217.

M. Bernard Piras. Je regrette, monsieur Pintat, que vous ayez retiré l'amendement n° 109 rectifié *bis* parce que nous aurions voté en sa faveur.

Il vise, en effet, à renforcer la présence de l'Etat au sein du conseil d'administration. Cette disposition était, à nos yeux, importante.

M. le Président. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 67 et 217.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(Le scrutin a lieu.)

M. le Président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le Président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 208 :

Nombre de votants	305
Nombre de suffrages exprimés	305
Majorité absolue des suffrages exprimés	153
Pour l'adoption	107
Contre	188

Le Sénat n'a pas adopté.

Séance du 8 juillet 2004

Suite à l'épisode des dernières séances, la quasi totalité des amendements déposés par la FNCCR sont retirés à la demande du rapporteur et du Ministre pour ne pas provoquer de rupture dans la majorité.

M. le Président. L'amendement n° 77 rectifié, présenté par M. Pintat, est ainsi libellé :

Après l'article 34, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 3333-2 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Son produit est affecté pour au moins 20 % au financement des travaux de développement et d'amélioration des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité situés sur le territoire du département. »

La parole est à M. Xavier Pintat.

M. Xavier Pintat. Cet amendement a pour objet de réaffecter au moins 20% de la taxe départementale sur l'électricité à l'investissement. Sur le plan déontologique, il me paraît normal, en effet, qu'une partie de ce qui est prélevé sur la facture du consommateur serve au financement de travaux d'électrification en milieu rural.

Ce n'est pas une révolution ! Ce système s'inspire de ce qui existe déjà pour la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles et, dans bien des départements, la taxe est déjà réinjectée jusqu'à 40%, 50%, voire 60% !

L'avantage principal serait de financer davantage la politique d'enfouissement et cela permettrait, entre autres, de renforcer le FACE.

M. le Président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. Cet amendement prévoit l'affectation d'au moins 20% du produit de la taxe départementale sur l'électricité pour le financement des travaux de développement et d'amélioration des réseaux ruraux de distribution de l'électricité. Je dois admettre qu'il s'agit d'une mesure tout à fait intéressante, bien qu'un peu rigide, comme peuvent l'être les dispositions qui prévoient une affectation obligatoire.

C'est précisément ce caractère obligatoire qui me gêne. En effet, les besoins d'enfouissement sont différents d'un département à l'autre.

De plus, je crains qu'une mesure qui s'oppose au principe de non -affectation des recettes fiscales ne soit contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Comme je l'ai dit lorsque nous avons examiné cet amendement en commission, je souhaite connaître l'avis du Gouvernement avant de me prononcer définitivement et, en attendant, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le Président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Les réseaux de distribution auxquels il est proposé d'affecter cette taxe sont quasi exclusivement la propriété des communes et non celle des départements. Votre amendement reviendrait donc à obliger les départements à financer les communes.

De plus, je remarque qu'avec beaucoup d'à-propos, monsieur Pintat, vous n'avez pas fait référence à la taxe communale, dont le montant est plus élevé. Elle aurait pourtant pu figurer dans le dispositif, mais vous l'avez oubliée !

Ce dispositif consiste donc bien à faire financer les communes par les départements, ce qui est difficilement acceptable.

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. Excellent !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Par ailleurs, l'affectation d'une partie de la taxe locale départementale à des travaux d'investissements sur les réseaux de distribution est contraire à l'article L. 3332-1 du code général des collectivités territoriales. C'est un reste de mes fonctions de ministre délégué aux libertés locales ! (Sourires.)

Le CGCT classe en effet cette recette dans la section de fonctionnement alors que vous voulez en faire une recette d'investissement. Cela ne marche pas et c'est pourquoi je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement.

M. le Président. La parole est à M. Jacques Blanc, pour explication de vote.

M. Jacques Blanc. Tout le monde sait bien que, pour les zones rurales, l'enfouissement est un problème majeur. C'est pourtant une politique à la fois de protection de l'environnement, de meilleure sécurité et de qualité de la distribution de l'électricité.

Par conséquent, prévoir une affectation d'au moins 20% de la taxe, ce n'est quand même pas une révolution et cela ne remettra pas en cause les grands principes, monsieur le ministre !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. C'est quand même un prélèvement sur les départements !

M. Jacques Blanc. Non, c'est une incitation pour que les départements, avec de l'argent qui provient du prix l'électricité, réaffectent...

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Comme il y a de plus en plus de départements à gauche, après tout, vous pouvez y aller ! Mais vous remettez quand même en cause un principe républicain !

M. Jacques Blanc. Mon département n'est pas de gauche ! Je ne peux donc être suspecté en aucun cas !

Plusieurs sénateurs du groupe socialiste. Vous n'êtes pas suspect du tout !

M. Jacques Blanc. Pas du tout, effet, et j'en suis fier !

Je soutiens cet amendement ! (Sourires.)

M. le Président. La parole est à Mme Marie-France Beaufile, pour explication de vote.

Mme Marie-France Beaufile. J'avoue que j'ai été très surprise à la lecture de cet amendement, et je le suis encore plus après les explications qui viennent d'être données par son auteur !

Vous nous dites qu'il est difficile de mettre en oeuvre des travaux d'enfouissement dans les communes rurales. Mais je vous répondrai que c'est aussi compliqué dans les communes urbaines...

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Plus !

Mme Marie-France Beaufile. ... car, en termes financiers, cela pèse lourd !

Actuellement, quand on est dans un syndicat d'électricité qui a la totalité de la gestion de ces éléments, on s'aperçoit que la part consacrée à l'enfouissement rural est plus forte que celle qui est consacrée à l'enfouissement urbain !

Laissons donc aux départements et aux syndicats le soin de régler ces questions qui sont quand même de la responsabilité des collectivités locales !

J'entends beaucoup parler ici de l'autonomie des collectivités locales et des moyens financiers qu'il faut leur donner pour qu'elles puissent être autonomes. Pour une fois qu'elles perçoivent directement une taxe dont elles sont responsables et qu'elles peuvent gérer librement, nous n'allons quand même pas légiférer pour les obliger à procéder d'une certaine façon !

M. le Président. Monsieur Pintat, l'amendement n° 77 rectifié est-il maintenu ?

M. Xavier Pintat. Je voudrais quand même préciser calmement qu'il s'agit ni plus ni moins que de s'inspirer d'un précédent qui existe déjà, celui de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Le fait que le consommateur d'électricité soit assuré, par le biais de sa participation à la taxe départementale d'électricité, de contribuer à des investissements dans l'univers électrique permettant d'améliorer la qualité de la distribution, alors qu'ils sont actuellement de plus en plus difficiles et rares, me paraît une bonne mesure !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Mais vous ne traitez pas de la taxe communale !

M. Xavier Pintat. Mais la taxe communale est reversée aux syndicats.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. C'est cela, aux communes ! (Sourires.)

M. Xavier Pintat. J'ai posé le problème. Il me semblait que cette solution, qui s'inspirait de ce qui avait été fait pour la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, inciterait à consentir davantage d'efforts qualitatifs pour l'enfouissement de réseaux. Mais je n'en ferai pas un drame si l'amendement n'est pas adopté et je comprends les départementalistes, qui sont très vigilants quant à l'utilisation de leurs recettes !

Cependant, est-il normal, sur un plan déontologique, de ne pas consacrer une petite partie de cette taxe départementale à des efforts d'électrification ?

Le rapporteur ne s'en est-il pas remis, en commission, à la sagesse du Sénat ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. Oui, mais une sagesse pas très favorable...

M. Jacques Blanc. On verra bien !

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. Un peu sceptique !

M. le Président. Monsieur Pintat, le suspense devient insoutenable !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Le ministre dit non !

M. Xavier Pintat. Je ne voudrais pas contrarier le rapporteur et le ministre !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Je vous en remercie !

M. Xavier Pintat. Je vais donc retirer l'amendement, mais nous y reviendrons !

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. J'en suis sûr ! (Sourires.)

Annexe 9 : Proposition de loi créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées présentée par Jean-Pierre Kucheida le 21 décembre 2004.**EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

Privées de courant, par décision d'EDF à la suite de factures non réglées, des familles démunies sont contraintes de recourir à des méthodes dangereuses de remplacement des besoins de la vie quotidienne, notamment s'éclairer à la bougie ou avoir recours à des bouteilles de gaz. Des incendies résultant de ces coupures ont déjà causé plusieurs décès, ce qui est inacceptable.

Le préambule de la Constitution 1946 précise que « la Nation assure à l'individu et à la famille, les conditions nécessaires à leur développement », et que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité, des moyens convenables d'existence ».

Sachant que l'électricité et le gaz sont des produits de première nécessité indispensables à la garantie des droits fondamentaux de la personne et que les services publics de l'électricité et du gaz doivent concourir à la cohésion sociale en assurant le droit à ces produits pour tous, dans le cadre de la lutte contre les exclusions, il est du devoir de l'Etat d'une part, de faire respecter les principes constitutionnels d'égalité d'accès et de la continuité du service public, d'autre part, de garantir ces droits afin de protéger ses citoyens.

Ces services doivent échapper aux strictes règles du marché, et personne ne doit en être exclu car ils reposent sur les principes de solidarité et de mutualisation des biens et des ressources.

Selon l'article 1er de la loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité : « le service public de l'électricité concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions (...) Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique».

L'article 1er de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative aux statuts des entreprises EDF et GDF a réaffirmé la contribution d'EDF et de GDF à la cohésion sociale.

Mais, parallèlement, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a abrogé l'article L. 261-4 du code de l'action sociale qui prévoyait un dispositif national d'aide et de prévention des familles ne pouvant faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. La loi a également révisé le dispositif de l'article L. 115-3 de l'action sociale renvoyant désormais aux fonds de solidarité pour le logement, dont le financement est assuré par les départements avec des concours financiers des opérateurs de distribution d'électricité, de gaz et d'eau, le soin d'apporter une aide aux familles éprouvant des difficultés particulières pour faire face au paiement de ces factures.

Le retrait de l'Etat du dispositif de solidarité est donc consacré, et il n'existe aucune assurance sur la capacité des fonds départementaux à couvrir la totalité de la demande sociale.

Cette proposition a donc pour objet d'assurer une permanence de la fourniture d'énergie aux personnes défavorisées et de replacer l'Etat au centre du dispositif de solidarité.

PROPOSITION DE LOI**Article 1er**

Les coupures d'électricité et de gaz de ville sont interdites sur le territoire français dès lors qu'elles sanctionnent les familles ou les personnes seules qui n'ont pu régler leurs quittances en raison de difficultés économiques ou sociales soudaines.

Un décret en conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent article.

Article 2

Un dispositif national d'aide et de prévention aide les familles et les personnes mentionnées à l'article ci-dessus à faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz.

Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'Etat, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs.

Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'Etat, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concerné qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie ou d'eau.

Article 3

Les charges éventuelles qui résulteraient pour l'Etat de l'application de la présente loi sont compensées par l'augmentation à due concurrence des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Annexe 10 : Préface par Marceau Long du rapport de l'Institut de la Gestion Délégée. La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000. Février 2001.

« Les collectivités locales ont historiquement joué un rôle moteur dans la mise en place des installations de production et de distribution d'énergie à la fin du XIXe siècle. Ainsi, parce qu'elles se situaient dans le sous-sol des voies publiques, les conduites de gaz ont été très rapidement soumises, dès la deuxième partie du XIXe siècle, à un régime de droit public et l'exploitation en régie de cette activité par les municipalités a souvent permis le développement de l'emploi de cette source d'énergie. Les premières régies de production et de distribution d'électricité datent de la même période.

Toutefois, compte tenu des besoins importants d'investissement que nécessitait l'équipement du territoire, le souhait de faire appel aux capitaux privés s'est très rapidement manifesté, en particulier dans le secteur de l'électricité. Aussi, le recours à la concession s'est assez naturellement imposé aux décideurs publics. En conséquence, la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique a consacré le pouvoir concédant des communes en ce domaine.

Aussi, toujours au début du XXe siècle, le secteur énergétique a permis la reconnaissance des concepts majeurs de la théorie des services publics qui ont pris forme à l'occasion de la pratique des concessions. Ainsi, c'est l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 1902 "Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen" qui, à l'occasion du passage des contrats relatifs à l'éclairage public du gaz à l'électricité, a énoncé le principe de mutabilité des contrats administratifs : il n'est d'ailleurs lui-même que la conséquence du principe selon lequel le service public doit s'adapter continûment aux évolutions des progrès techniques pour pouvoir toujours assurer le meilleur niveau de qualité du service rendu aux usagers.

De même, l'arrêt "Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux" du 30 mars 1916, toujours à propos d'un contrat d'éclairage public, a posé les principes de la théorie de l'imprévision dans les contrats publics.

Ce rôle historique des collectivités locales dans le secteur de l'énergie s'exprimant notamment à travers le contrat de concession a été profondément affecté par la nationalisation de 1946 qui, en accordant un monopole à un exploitant public dans les deux secteurs du gaz et de l'électricité, a profondément modifié l'équilibre du système. En effet, à partir du moment où le concédant se voit imposer par la loi un concessionnaire obligé, faisant ainsi obstacle à cet élément fondamental du régime de la concession qu'est la liberté de choix

du concessionnaire par le concédant, on est en droit de s'interroger sur la nature réellement concessive de ce système.

Dès lors que la transposition de la directive communautaire du 19 décembre 1996 a imposé une révision du secteur électrique et où celle du 22 juin 1998 contraint à une opération de même nature – même si elle peut être assez différente – dans le secteur gazier, il apparaît légitime de réfléchir à la place que seront amenées à occuper, à l'avenir, les collectivités locales dans le secteur énergétique. Dans cette perspective, l'utilisation des modes concessifs peut être un instrument de grande importance au service des politiques conduites localement.

1 - Les collectivités locales ont joué historiquement un grand rôle dans le développement du secteur énergétique

C'est donc la loi du 15 juin 1906 qui a consacré le rôle des collectivités locales dans le secteur de l'électricité. Ainsi, en matière de distribution, les communes se sont vues reconnaître une compétence générale impliquant le pouvoir de concéder cette activité à l'exploitant de leur choix. Elles sont propriétaires du réseau de distribution qu'exploite pour leur compte le concessionnaire. Les décrets de 1908 et 1909 approuvent des cahiers des charges types pour la concession de distribution publique d'électricité. Si la loi du 19 juillet 1922 organise la concession de transport d'électricité face au développement des lignes d'interconnexion, celle du 27 février 1925 confirme la prédominance de la concession comme mode de distribution. A cette époque, les collectivités locales exercent un rôle important dans la définition du service rendu. Par ailleurs, le maintien d'un secteur important exploité en régie –notamment en matière gazière – assure une présence des collectivités locales dans tous les aspects de la politique énergétique.

*

L'intervention de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 crée une rupture dans ce schéma. En effet, si le système concessif est maintenu et si les collectivités continuent d'être propriétaires des installations qu'elles concèdent (article 36 de la loi du 8 avril 1946), en revanche, la personne du concessionnaire leur est imposée, du fait des monopoles confiés à EDF et GDF. Dès lors, le régime concessif antérieur est profondément bouleversé. Sans liberté de choix du concessionnaire qui constitue un élément d'identification de tout système concessif, on peut douter du rôle réel du concédant dans la définition des traits essentiels du service. De même, le support contractuel de la relation – qui constitue un élément majeur des

régimes concessifs – est quasiment inexistant dès lors que les obligations principales imposées au concessionnaire résultent d'autres normes que le contrat de concession lui-même. Enfin, le principe de la péréquation tarifaire, qui s'impose au plan national à toutes les autorités concédantes, retire du champ de la négociation contractuelle un des éléments pivots de la négociation et de la conclusion du contrat.

Plus fondamentalement encore, la loi du 8 avril 1946 aboutit à l'émergence d'une politique nationale de l'énergie et paraît même ignorer la possibilité de politiques locales. Certes des moyens d'action restent aux collectivités locales : outre le maintien du régime concessif en matière de distribution, les régies municipales sont maintenues (article 26 de la loi du 8 avril 1946) ; les sociétés d'économie mixte continuent de pouvoir agir en ce domaine ; les collectivités locales peuvent continuer à produire de l'électricité pour répondre à leurs besoins propres. Mais, il n'en reste pas moins que c'est l'Etat qui, notamment par la tutelle qu'il exerce sur les deux exploitants publics – EDF et GDF – définit la politique énergétique. Les activités de production avec certains choix lourds en matière de filières énergétiques et de transport, avec l'organisation d'un maillage de plus en plus fin du territoire national, témoignent d'une politique nationale dont les collectivités locales concédantes n'ont plus que la possibilité de tirer les conséquences au stade de la distribution.

Tout à fait symptomatique de cette réalité est certainement la place des usagers. Dans un système concessif traditionnel, ils pèsent de tout leur poids sur l'autorité concédante, et une bonne partie des activités de contrôle diligentées par l'autorité publique le sont souvent pour répondre à tel ou tel de leurs souhaits. En matière de gaz et d'électricité, les usagers s'adressent directement à l'exploitant et oublient la plupart du temps que la commune est juridiquement l'autorité concédante. La définition de l'organisation du service relève davantage de l'exploitant que de la commune. De plus, si certains choix majeurs de politique énergétique sont contestés, c'est l'Etat qui en est considéré comme responsable et non l'autorité concédante.

A cet égard, la situation de la France se distingue assez fondamentalement de celle de ses voisins où les collectivités locales jouent un rôle beaucoup plus affirmé : la distribution est en général assurée par une société dont la majorité du capital appartient aux collectivités locales (par exemple, en Allemagne, 2/3 des distributeurs locaux sont des Stadwerke).

Dans ces conditions, peut on réellement considérer que l'on se trouve en présence d'un service public local ? N'est on pas plutôt en présence d'un service public national organisé par l'Etat et assuré par deux établissements publics nationaux – les autorités communales concédantes n'étant qu'un pièce du montage juridique – ?

*

Certes, les dernières années avaient vu le développement d'un mouvement visant à réaffirmer la place des autorités concédantes vis-à-vis de leurs concessionnaires dans le domaine de la distribution d'énergie. Ainsi, de nouveaux modèles de cahiers des charges destinés à remplacer les anciens modèles types, dont la portée obligatoire avait été supprimée par l'intervention de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, ont été élaborés en concertation étroite avec la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies dans les secteurs de l'électricité (instruction du 27 juillet 1993) et du gaz (instruction du 19 août 1994). Ces nouveaux cahiers des charges ont voulu donner une substance aux dispositions de l'article 36 de la loi du 8 avril 1946 qui prévoyait un contrôle des autorités concédantes sur les services de la distribution assurée par le concessionnaire. Celui-ci devait en particulier se traduire par la communication des rapports et compte rendus annuels, mais dans la pratique ceux-ci n'étaient ni élaborés ni transmis aux autorités concédantes. Ainsi, l'article 32 du nouveau modèle de cahier des charges applicable aux concessions de distribution d'électricité prévoit le contenu du compte rendu d'activité annuel qu'EDF doit présenter au concédant ; il donne aux agents du contrôle, investis par la collectivité concédante, le pouvoir de procéder, sur place, aux opérations matérielles de vérification et de contrôle administratif qu'ils souhaitent effectuer. De plus, si le compte rendu n'est pas présenté dans les délais prescrits, une pénalité de retard peut être infligée au concessionnaire.

Si ces initiatives vont évidemment dans le bon sens, elles ne suffisent pas à caractériser l'existence d'une réelle politique énergétique locale.

2 - Le nouveau contexte communautaire est de nature à favoriser l'émergence de politiques énergétiques locales à travers l'instrument de la concession

L'intervention de la directive 96/92 du 19 décembre 1996 en matière d'électricité et de celle 98/ du 22 juin 1998 en matière de gaz apparaît effectivement de nature à modifier la donne de manière assez profonde. A partir du moment où le secteur de l'énergie doit s'ouvrir à une certaine forme de concurrence, la concession re trouve certaines de ses vocations. En effet, comme le montre l'exemple des pompes funèbres depuis l'intervention de la loi du 8 janvier 1993, les mécanismes concessifs sont parfaitement compatibles avec le libre jeu de la concurrence, tout en assurant à l'autorité qui concède les garanties minimales qu'impose le caractère de service public des activités exploitées.

La loi du 10 février 2000 témoigne de la possibilité d'une évolution en ce sens.

S'agissant de la distribution, le modèle de la concession prend toute sa valeur comme le montre l'article 17 de cette loi, qui, en ajoutant un article L.2224-31 au code général des collectivités territoriales consacre le choix de ce système. Le concédant, du fait de l'apparition possible d'autres concessionnaires, acquiert par voie de conséquence une place plus affirmée au cœur du dispositif. L'article L.2224-31 du code général des collectivités territoriales réaffirme que les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération intercommunale sont les autorités concédantes de la distribution publique d'électricité ; les collectivités doivent négocier et conclure les contrats de concession, se réservant d'exercer le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par les cahiers des charges. De même, il leur revient d'assurer le contrôle technique des réseaux publics de distribution. Pour qu'elles puissent accomplir ces fonctions, la loi a même fait obligation à chaque organisme de distribution de tenir à la disposition des autorités concédantes les informations économiques, commerciales, industrielles, financières ou technique utiles.

L'énumération de ces compétences semble rapprocher le secteur de la distribution d'électricité d'autres services publics locaux obéissant au régime de la délégation de service public, tel que défini par la loi du 29 janvier 1993, dite "loi Sapin".

*

Mais, le législateur va encore un peu plus loin pour s'assurer que les collectivités publiques concédantes auront réellement le moyen de peser sur le concessionnaire. Ainsi, il est confirmé que les collectivités locales et leurs établissements publics de coopération intercommunale peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité. De même, un nouvel article L. 2224-34, ajouté au code général des collectivités territoriales, permet à ces mêmes autorités publiques de réaliser ou de faire réaliser "des actions tendant à maîtriser la demande d'électricité des consommateurs desservis en basse tension lorsque ces actions sont de nature à éviter ou à différer dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'électricité relevant de leur compétence". Ce dernier pouvoir est étendu, puisque la loi prévoit une aide aux consommateurs en prenant en charge en tout ou en partie des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'électricité, ou d'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation. L'exercice de cette compétence peut aller jusqu'à l'exploitation – en régie, ou par la voie de la délégation – de toute installation de production d'électricité d'une puissance limitée afin

d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution (article L. 2224-33 nouveau du code général des collectivités territoriales figurant à l'article 11 du projet de loi sur l'électricité).

Les compétences des collectivités locales en matière de production sont réaffirmées. L'article 11 de la loi du 10 février 2000 ajoute un article L. 2224-32 au code général des collectivités territoriales, qui donne la possibilité aux collectivités locales d'aménager et d'exploiter toute nouvelle installation hydroélectrique (à condition que sa puissance soit limitée à 8000 kVA), ou utilisant les énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés, ou toute nouvelle installation de cogénération. L'extension des compétences des collectivités locales dans le domaine de la cogénération devrait normalement permettre à la France de rattraper une partie de son retard sur la plupart de ses voisins étrangers (en France, cette technique n'assure que 2 % de la production d'électricité, contre 9 % en Allemagne et 40 % au Danemark et aux Pays-Bas).

*

Ces compétences, qu'il s'agisse d'attributions anciennes qui se voient réaffirmées et confortées, ou qu'elles soient tout à fait nouvelles, sont-elles en mesure de permettre aux collectivités territoriales de définir et de conduire des politiques énergétiques locales ? Plusieurs questions doivent ici être posées.

Tout d'abord, le nouveau régime concessif mis en place par la loi de transposition de la directive "électricité" est d'une nature très particulière dans la mesure où il institue une relation à trois partenaires que sont le distributeur concessionnaire, la collectivité publique concédante et le client éligible – que l'on pourrait qualifier d'usager de premier rang.– Or, dans cette relation, le client éligible se voit reconnaître un rôle majeur dans l'organisation du service puisqu'il choisit l'opérateur. Certes, une telle situation n'est pas sans précédent puisque c'est exactement sur ce schéma qu'est aujourd'hui organisé le secteur des pompes funèbres, depuis l'intervention de la loi du 8 janvier 1993. Toutefois, il existe entre ces deux secteurs deux différences majeures : d'une part, les infrastructures nécessaires pour mener l'activité sont infiniment plus importantes dans le secteur de l'électricité ; d'autre part et surtout, la concurrence est totale dans le secteur des pompes funèbres alors qu'elle est limitée aux seuls clients éligibles dans le secteur électrique. Il est toutefois apparu très rapidement que le système mis en place par la loi du 10 février 2000 ne serait qu'un système transitoire et que l'évolution vers la concurrence serait plus rapide qu'elle n'était annoncée. Il apparaissait bien qu'EDF ne pourrait y faire opposition pour ne pas compromettre ses positions très fortes dans certains pays de l'Union Européenne s'étonnant de ne pas bénéficier de la réciprocité et

pour ne pas s'exposer à une condamnation de la Commission de Bruxelles.

Cette seconde différence est essentielle car elle pose la question de la capacité réelle des collectivités locales en matière d'organisation du service dans la mesure où, pendant une période qui peut encore être longue, les usagers continueront de recevoir leur électricité d'un distributeur en situation de monopole. De même, s'agissant des clients éligibles dont le nombre est aujourd'hui réduit, on peut s'interroger sur les pouvoirs réels de la collectivité locale intéressée : peut-elle "réguler" le secteur ? s'immiscer dans la relation commerciale existant entre l'utilisateur et le fournisseur ? La question se pose, en outre, de savoir si les communes et les établissements publics de coopération seront effectivement en mesure de définir de réelles politiques énergétiques locales. Même si la loi du 12 juillet 1999 "dite loi Chevènement" a considérablement renforcé les structures de coopération intercommunale pour assurer à ces structures les moyens d'être des échelons pertinents de la gestion de la majeure partie des services publics locaux, il est d'autres acteurs publics de première importance.

Si la fin du monopole confié à EDF et GDF en matière de distribution et de production d'énergie, suite à l'intervention des directives communautaires correspondantes, contribue à réduire le rôle de l'Etat dans le secteur de l'énergie, ce rôle ne disparaît pas.

L'article 1er de la loi du 10 février 2000 en donne la preuve. En effet, il continue de faire référence à une politique nationale de l'énergie. Ainsi son premier alinéa dispose que "le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général". De même, un certain nombre d'objectifs poursuivis ne peuvent être remplis que dans le cadre d'une politique définie au plan national, l'échelon local n'apparaissant pas pertinent : indépendance et sécurité des approvisionnements conçus dans un cadre européen, qualité de l'air et lutte contre l'effet de serre, gestion optimale et développement des ressources nationales, compétitivité de l'activité économique, maîtrise des choix technologiques d'avenir, nouvelle définition des centrales nucléaires type EPR. Dans le même sens, il est improbable que des politiques énergétiques locales soient en mesure de traiter seules des objectifs, toujours énumérés à l'article 1er de la loi précitée, tels que la cohésion sociale, l'assurance du droit à l'électricité pour tous, le développement équilibré du territoire, le développement de la recherche et du progrès technologique.

Par ailleurs, l'Etat conserve des instruments puissants. D'abord, il continue d'assurer la tutelle sur les deux exploitants publics que sont EDF et GDF dont le rôle continuera d'être majeur dans les prochaines années, notamment la part très élevée de production d'électricité

qui continuera d'être assurée par EDF, et du nombre finalement relativement réduit, au moins dans un premier temps, des clients éligibles. Ensuite, d'autres instruments sont à sa disposition. Ainsi, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement durable du territoire dite "loi Voynet" confie à l'Etat le soin d'élaborer le schéma de services collectifs de l'énergie qui "définit dans le cadre de la politique nationale de l'énergie, les objectifs d'exploitation des ressources locales d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie concourant à l'indépendance énergétique nationale, à la sécurité d'approvisionnement et à la lutte contre l'effet de serre. A cette fin il évalue les besoins énergétiques prévisibles des régions, leur potentiel de production énergétique, leurs gisements d'économies d'énergie et les besoins en matière de transport d'énergie".

En réalité, comme le montre le dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 10 février 2000, le service public de l'électricité reste organisé conjointement par l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération. Telle est déjà la situation actuelle, du moins dans les circonstances normales... Les états d'urgence en grossissent les traits. La véritable catastrophe électrique que nous avons vécu les 26, 27, et 28 décembre 1999 a bien fait ressortir les fonctions et les responsabilités des acteurs de notre système – ainsi que le sentiment, à cet égard, des usagers –. A qui se sont adressés les millions de sinistrés ? A E.D.F. d'abord, qui était le concessionnaire responsable ; à l'Etat aussi, en raison du caractère exceptionnel et de force majeure de l'événement ; aux maires, servant de premier relais d'aide et de secours – en leur qualité de maire bien plus que de concédant –. Pendant ce temps, des milliers de techniciens de l'entreprise publique déployaient hommes et matériels – avec le concours des entreprises privées sous-traitantes, d'autres services publics, de l'Armée, d'autres opérateurs des pays voisins – pour rétablir le courant électrique sur tout le territoire. Telle fut bien la situation vécue sur le moment, les autorités concédantes conservant ensuite toutes leurs prérogatives pour tirer les enseignements de ces événements et choisir des techniques appropriées pour que la reconstruction des réseaux permette une meilleure fiabilité de l'alimentation électrique.

Il est une autre catégorie de collectivités locales qui semble amenée à jouer un rôle croissant en matière énergétique dans les années à venir : il s'agit des régions. Ainsi, la loi du 25 juin 1999 précitée reconnaît une nouvelle compétence en matière d'aménagement du territoire aux régions par le biais de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire qui comportent un volet énergétique (article 5 de la loi). De même, des responsabilités particulières sont attribuées aux conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire pour favoriser la coordination des actions menées en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie sur le

territoire régional et de leur évaluation. On peut à cet égard rappeler que la collectivité de Corse est compétente, en vertu des dispositions de l'article L.4424-33 du code général des collectivités territoriales, pour élaborer et mettre en œuvre le programme de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques locales ; le gouvernement a récemment annoncé son intention de donner une compétence de cet ordre aux régions d'outre-mer.

L'échelon régional pourrait progressivement s'imposer comme constituant un niveau pertinent pour l'organisation du secteur énergétique. A cet égard, les exemples tirés de la situation de plusieurs de nos voisins étrangers peuvent inciter à une évolution en ce sens en France. Ainsi, l'Allemagne a organisé la distribution d'électricité autour de 8 compagnies régionales et les Länder disposent depuis les lois de 1935 et 1957 de larges compétences pour l'organisation de l'ensemble du secteur électrique. Surtout, face au rôle de l'Etat qui devrait rester prépondérant, les régions sont peut-être mieux à même de coordonner et relayer des politiques énergétiques locale susceptibles d'être prises en compte par lui.

*

Enfin, il est un paramètre essentiel à prendre en compte pour l'élaboration des politiques énergétiques locales : c'est le maintien du principe de la péréquation tarifaire qui prive les autorités concédantes d'un des leviers principaux pour la conduite de telles politiques. En effet, les collectivités locales ne peuvent essayer d'influer sur les comportements en matière de production et de consommation entre les différents modes en mettant en œuvre des discriminations tarifaires. Cette contrainte, outre ses conséquences en matière d'organisation du service, sera certainement ressentie de manière de plus en plus grande au fur et à mesure que les collectivités locales développeront leurs interventions dans le secteur énergétique.

*

Les problèmes concernant l'énergie sont souvent ramenés à ceux de l'électricité, et trop facilement vus sous le même angle et traités de la même manière. C'est la première impression qui résulte de la lecture du projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières qui a été déposé le 17 mai par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Il est cependant un certain nombre de questions qui pouvaient ou même devaient être abordées de manière différente en raison de caractère propre au secteur gazier :

- la concurrence a, de tout temps, été une réalité dans la production de gaz, même si elle est le fait d'une minorité d'opérateurs influents ;

- *l'importation va évoluer : le monopole – autrefois attribué à Gaz de France est condamné par la directive ;*
- *le transport est depuis longtemps effectué par la juxtaposition de plusieurs opérateurs, privés et public ; la récente privatisation des sociétés pétrolières françaises, acteurs concurrents ou partenaires de GDF, a fait que la part de public dans ce secteur n'a cessé de baisser ;*
- *la distribution met les réseaux de gaz en concurrence avec les autres énergies, notamment l'électricité – sauf en ce qui concerne ses usages spécifiques – et là où existe le chauffage urbain ;*
- *la tarification, du fait de la structure de distribution de gaz, ne comporte pas de péréquation, mais seulement harmonisation des tarifs.*

Les dispositions adoptées par les Quinze en ce qui concerne la libéralisation du secteur gazier vont, comme pour celui de l'électricité, des solutions les plus libérales – à l'instar de la Grande-Bretagne avec un degré d'ouverture de 100 % – à celles qui s'en tiennent au minimum d'ouverture de 20 % du marché national à la date du 10 août 2000 comme c'est le cas pour la France. Ainsi q u'on peut le constater, ce projet de loi s'inspire très largement de celui adopté pour le secteur électrique et n'a pas pris en compte les caractères particuliers de l'énergie gazière. Comme pour l'électricité, il redéfinit et renforce le service public du gaz naturel dans le nouveau contexte d'ouverture du secteur à la concurrence, effectue une transposition de la directive en s'en tenant aux degrés minimum d'ouverture progressive du marché et rappelle les obligations d'harmonisation tarifaire pour les clients non éligibles. Une différence notable : le transport, qui voit un régime d'autorisation avec cahier des charges se substituer au régime concessif traditionnel. Par contre, la distribution ne connaît pas d'évolution : son organisation reste de la compétence des communes et de leurs établissements publics de coopération, dont le rôle d'autorité organisatrice du service public local est confirmé.

Si les lois de transposition des directives communautaires pouvaient avoir l'effet de conforter le rôle des collectivités locales, et de leur donner de nouveaux instruments d'intervention, les lois votées suffisent-elles pour permettre l'émergence de réelles politiques énergétiques locales ? Sur le plan des instruments de ces politiques, l'approfondissement du système de la concession – avec ce qu'il implique en termes d'organisation du service et de contrôle de l'activité du concessionnaire – doit permettre aux communes et aux établissements publics de coopération d'exercer effectivement toutes leurs compétences. S'il ne peut être question pour ces collectivités de se substituer à l'Etat dans la définition des politiques, les communes, les structures intercommunales, et les régions, du fait de leur rôle

en matière d'aménagement du territoire, doivent trouver la voie de complémentarités plus étroites et imaginatives, plus constructives que par le passé à la conception et à la gestion du service public de l'énergie. Telle est précisément l'une des questions les plus importantes étudiées par le groupe de travail "Energie" que l'Institut de la Gestion Déléguée a créé le 25 octobre 1999, et dont les conclusions font l'objet du présent rapport.

Politiques énergétiques locales ? Service public local de l'énergie ? Renouveau du système concessif que doit accélérer l'ouverture à la concurrence ? L'énergie continuera de demeurer un service public relevant d'une politique nationale, mais qui associera de manière beaucoup plus étroite que par le passé les collectivités locales à sa conception et à sa gestion : le service public national pourra réserver leur place à des politiques énergétiques locales complémentaires .

par Marceau LONG

Président de l'Institut de la Gestion déléguée

Vice-président honoraire du Conseil d'Etat

Annexe 11 : Décision de la Commission de régulation de l'énergie du 3 février 2005 se prononçant sur un différend qui oppose la Société de Revente d'Electricité et de Gaz, d'Investissement et d'Exploitation en Energie et de Services (Sorégies) à la régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (SIEDS) relatif à la signature d'un contrat GRD/Fournisseur.

« La Commission de régulation de l'énergie,

Vu la demande de règlement de différend, enregistrée le 16 décembre 2004 sous le numéro 04-38-10, présentée par la Société de Revente d'Electricité et de Gaz, d'Investissement et d'Exploitation en Energie et de Services (ci-après désignée la « société Sorégies »), société anonyme d'économie mixte locale, immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Poitiers sous le numéro B 450 889 225, dont le siège social est situé 78, avenue Jacques Cœur, 86068 Poitiers cedex 9, prise en la personne de son représentant légal, Monsieur Jean-Pierre VIOU, ayant pour avocat Maître Marie-Thérèse SUR-LE LIBOUX, 90, rue de Miromesnil, 75008 Paris.

La société Sorégies a saisi la Commission de régulation de l'énergie du différend qui l'oppose à la régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (ci-après désignée la « régie du SIEDS »), gestionnaire du réseau public de distribution sur tout le territoire des communes adhérentes au syndicat, concernant la signature d'un contrat (ci-après désigné le « contrat GRD/Fournisseur »), relatif à l'accès au réseau public de distribution, à son utilisation et à l'échange de données pour les points de livraison pour lesquels a été souscrit un contrat unique.

Elle expose qu'en qualité d'opérateur exerçant l'activité d'achat d'électricité pour revente aux clients éligibles, elle a sollicité de la régie du SIEDS la signature d'un contrat GRD/Fournisseur, conformément aux dispositions de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003. Elle indique qu'elle a signé le contrat GRD/Fournisseur et que, bien qu'ayant régulièrement complété le dossier, elle n'a pu obtenir la signature du contrat par la régie du SIEDS.

Elle soutient, en outre, qu'elle a respecté rigoureusement les procédures de changement de fournisseur mises en place par la régie du SIEDS, mais que, du fait de l'absence de contrat GRD/Fournisseur signé, un certain nombre de ses clients n'ont pas pu s'approvisionner auprès d'elle.

La société Sorégies demande, en conséquence, à la Commission de régulation de l'énergie de régler le différend qui l'oppose à la régie du SIEDS en ce qui concerne la signature du contrat GRD/Fournisseur et d'ordonner à la régie du SIEDS de signer ce contrat.

*

Vu les observations en défense, enregistrées le 10 janvier 2005, présentées par la régie du SIEDS, immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Niort sous le numéro B 781 446 497, dont le siège social est situé 14, rue Notre-Dame, 79009 Niort cedex, prise en la personne de son directeur général, Monsieur Georges GALLET.

La régie du SIEDS indique que son refus de conclure le contrat GRD-Fournisseur est fondé sur l'instruction du préfet des Deux-Sèvres, qui se réfère à la position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, selon laquelle une société d'économie mixte locale ne peut intervenir en dehors du territoire des collectivités qui l'ont créée et ne peut, dès lors, fournir de l'électricité aux sites de consommation situés en dehors de ce territoire, y compris pour les clients multisites.

La régie du SIEDS soutient, en outre, se fondant toujours sur l'instruction du préfet des Deux-Sèvres, que cette position s'applique aux deux fonctions de gestionnaire de réseau public de distribution et de fournisseur d'électricité.

Elle estime, donc, qu'elle ne pouvait valablement signer un contrat GRD/Fournisseur avec un fournisseur non autorisé à opérer sur son territoire.

La régie du SIEDS confirme son refus de signer le contrat GRD/Fournisseur et conclut au rejet de la demande de la société Sorégies.

*

Vu les observations en réplique, enregistrées le 17 janvier 2005, présentées par la société Sorégies, qui persiste dans ses précédentes conclusions, par les mêmes moyens.

*

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ;

Vu le décret n° 2000-894 du 11 septembre 2000 modifié, relatif aux procédures applicables devant la Commission de régulation de l'énergie ;

Vu la décision du 15 février 2001 de la Commission de régulation de l'énergie, relative au règlement intérieur de la commission ;

Vu les décisions des 20 et 29 décembre 2004 du président de la Commission de régulation de l'énergie, relative à la désignation d'un rapporteur et de rapporteurs adjoints pour l'instruction de la présente demande de règlement de différend ;

Vu la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 modifiée, sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, notamment son article 23 bis ;

Vu le décret n° 2004-388 du 30 avril 2004, relatif à l'exercice de l'activité d'achat d'électricité pour revente aux clients éligibles et aux obligations des fournisseurs relatives à l'information des consommateurs d'électricité ;

*

Les parties ayant été régulièrement convoquées à la séance publique de la Commission de régulation de l'énergie, qui s'est tenue le 3 février 2005, en présence de :

Monsieur Jean SYROTA, président, Madame Jacqueline BENASSAYAG et Messieurs Eric DYEUVRE, Michel LAPEYRE, Bruno LECHEVIN, Pascal LOROT, commissaires,

Monsieur Olivier CHALLAN BELVAL, directeur général, Madame Gisèle AVOIE, directrice juridique, Monsieur Didier LAFFAILLE, rapporteur et Messieurs Patrick LOUSTALET et Gaël BOUQUET, rapporteurs adjoints,

Monsieur Marc LOISEL et Maître Marie-Thérèse SUR-LE LIBOUX, pour la société Sorégies,

Monsieur Georges GALLET, pour la régie du SIEDS.

Après avoir entendu :

- le rapport de Monsieur Didier LAFFAILLE, présentant les moyens et les conclusions des parties ;

- les observations de Maître Marie-Thérèse SUR-LE LIBOUX, pour la société Sorégies : la société Sorégies persiste dans ses conclusions et moyens ; elle soutient que le récépissé délivré par le ministre chargé de l'énergie, en application du décret du 30 avril 2004, lui reconnaît la qualité de fournisseur d'électricité sur l'ensemble du territoire national ; elle fait valoir que l'article 29 de la loi du 9 août 2004, relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, n'ayant pas de portée rétroactive et n'ayant pas

abrogé le décret susvisé, n'a pas eu pour effet de retirer l'agrément délivré à la société Sorégies pour une durée de cinq ans ; la société Sorégies confirme qu'elle demande bien à la Commission de régulation de l'énergie d'ordonner à la régie du SIEDS de signer le contrat GRD/Fournisseur dans un délai qu'il appartient à la Commission de déterminer ;

- les observations de Monsieur Georges GALLET, pour la régie du SIEDS : la régie du SIEDS persiste dans ses conclusions et moyens ; elle indique que l'instruction du préfet des Deux-Sèvres, relative à la création de la société Ouest Energie, est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 2004 ; elle confirme que son refus de signature du contrat GRD/Fournisseur se fonde uniquement sur l'instruction du préfet des Deux-Sèvres relayant la position du ministre chargé de l'énergie et non sur l'un des motifs énumérés au 8ème alinéa de l'article 23 de la loi du 10 février 2000 ; elle indique qu'en l'absence de l'instruction du préfet des Deux-Sèvres, elle aurait signé le contrat GRD/Fournisseur avec la société Sorégies ; elle précise que, dans le cas où la Commission de régulation de l'énergie ferait droit à la demande de la société Sorégies, elle serait confrontée à une situation délicate à l'égard du préfet des Deux-Sèvres ;

La Commission de régulation de l'énergie en ayant délibéré le 3 février 2005, après que les parties, le rapporteur, les rapporteurs adjoints, le public et les agents des services se sont retirés.

*

* *

Les faits :

Le 28 juin 2004, le ministre chargé de l'énergie a délivré à la société Sorégies le récépissé prévu par l'article 2 du décret du 30 avril 2004 lui permettant l'exercice de l'activité d'achat d'électricité pour revente aux clients éligibles pour une durée de cinq ans.

Par lettres des 5 et 11 août 2004, la société Sorégies a respectivement communiqué à la régie du SIEDS le contrat GRD/Fournisseur signé par elle et une garantie bancaire à première demande au titre de ce contrat.

Le 24 septembre 2004, le Préfet des Deux-Sèvres a fait connaître au Syndicat Intercommunal d'Énergie des Deux-Sèvres son avis concernant la création de la société d'économie mixte locale « Ouest Energie » que le syndicat entendait constituer.

Le 8 octobre 2004, en l'absence de réponse de sa part, la société Sorégies a mis en demeure la régie du SIEDS de lui retourner le contrat GRD/Fournisseur avant le 30 octobre 2004.

Par une lettre du 18 octobre 2004, la régie du SIEDS a informé la société Sorégies qu'après avoir consulté le préfet des Deux-Sèvres, elle refusait la conclusion du contrat GRD/Fournisseur.

Elle a précisé que son refus était fondé sur la position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, relayée par le préfet des Deux-Sèvres dans sa lettre du 24 septembre 2004, concernant la création de la société d'économie mixte locale dénommée « Ouest Energie », selon laquelle une société d'économie mixte locale ne peut intervenir en dehors de sa zone de desserte.

Les 16 et 18 novembre 2004, la régie du SIEDS a refusé à la société Sorégies de mettre en oeuvre la procédure de changement de fournisseur pour ses clients et l'a informée du rattachement des clients concernés au périmètre d'équilibre de la régie du SIEDS.

La société Sorégies a saisi la Commission de régulation de l'énergie, le 16 décembre 2004, d'une demande de règlement du différend tendant à ce qu'elle ordonne à la régie du SIEDS de signer un contrat GRD/Fournisseur.

Sur le refus de la régie du SIEDS de signer le contrat GRD/Fournisseur :

En application de l'article 23 de la loi du 10 février 2000, « [...] tout refus de conclure un contrat d'accès aux réseaux publics est motivé et notifié au demandeur et à la Commission de régulation de l'énergie. Les critères de refus sont objectifs, non discriminatoires et publiés et ne peuvent être fondés que sur des impératifs liés au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité et la sûreté des réseaux, et à la qualité de leur fonctionnement [...] ».

Il résulte de ces dispositions que le refus, par un gestionnaire de réseau public, de conclure un contrat GRD/Fournisseur, lequel comporte un contrat d'accès aux réseaux publics d'électricité, peut uniquement être fondé sur des motifs liés au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité et la sûreté des réseaux, et à la qualité de leur fonctionnement.

Il ressort de l'instruction que la régie du SIEDS, pour refuser de conclure le contrat GRD/Fournisseur avec la société Sorégies, se fonde exclusivement sur la lettre en date du 23 août 2004 que lui a adressée le préfet des Deux-Sèvres, lui communiquant la position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur le processus de création d'une société d'économie mixte locale, dénommée « Ouest Energie », que le Syndicat Intercommunal des Deux-Sèvres entendait constituer.

Selon cette position, l'activité de la société d'économie mixte locale « Ouest Energie » ne pourrait comporter la fourniture d'électricité aux clients éligibles situés en dehors de la zone de desserte du SIEDS, sauf dans le cas de la création par la société d'économie mixte locale d'une société commerciale ou l'entrée de celle-ci dans le capital d'une société existante, dans les conditions prévues par l'article 23 bis de la loi du 8 avril 1946.

Au cours de l'instruction, la régie du SIEDS n'a invoqué aucun autre motif, notamment tiré de ceux sur lesquels il lui appartient exclusivement de fonder sa décision, en application des dispositions précitées du 8ème alinéa de l'article 23 de la loi du 10 février 2000. Au cours de la séance publique de la Commission, le 3 février 2005, elle a précisé qu'en l'absence de l'instruction du préfet des Deux-Sèvres, elle aurait signé le contrat GRD/Fournisseur avec la société Sorégies.

Le motif retenu par la régie du SIEDS pour refuser à la société Sorégies la conclusion du contrat GRD/Fournisseur n'est, donc, pas au nombre de ceux qui sont expressément et limitativement prévus par les dispositions précitées de l'article 23 de la loi du 10 février 2000 et qui sont seuls de nature à justifier un refus d'accès au réseau public de distribution.

Dans ces conditions, la société Sorégies est fondée à soutenir que la régie du SIEDS, qui n'a jamais invoqué un des motifs limitativement prévus par la loi, doit conclure avec elle un contrat GRD/Fournisseur.

Sur le délai d'exécution de la décision :

La société Sorégies demande à la Commission de régulation de l'énergie de fixer un délai pour la signature par la régie du SIEDS du contrat GRD/Fournisseur.

Aux termes de l'article 40 de la loi du 10 février 2000 : « la Commission de régulation de l'énergie peut [...] d'office [...] sanctionner les manquements qu'elle constate de la part des gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité [...] dans les conditions suivantes :

- 1° en cas de manquement d'un gestionnaire [...] à une disposition législative ou réglementaire relative à l'accès aux dits réseaux [...] ou à leur utilisation, [...] la commission le met en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé. Elle peut rendre publique cette mise en demeure [...]

- 2° les mêmes sanctions [que celles visées au 1° du même article] sont encourues, lorsque le gestionnaire [...] mentionné au 1er alinéa ne s'est pas conformé dans les délais requis à une décision prise par la Commission, en application de l'article 38 de la présente loi, sans qu'il y ait lieu de le mettre préalablement en demeure [...] ».

Il résulte des termes mêmes du 2° de l'article 40 précité que la Commission de régulation de l'énergie doit fixer un délai d'exécution de sa décision de règlement du différend, dès lors que ce texte prévoit expressément qu'une sanction sera encourue, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une mise en demeure préalable, en cas de non respect de cette décision « dans les délais requis ».

En l'espèce, la Commission de régulation de l'énergie fixe le délai d'exécution de la présente décision à quinze jours.

*

* *

DECIDE :

Article 1er. – La régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (SIEDS) conclura, en application de l'article 23 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, un contrat GRD/Fournisseur avec la Société de Revente d'Electricité et de Gaz, d'Investissement et d'Exploitation en Energie et de Services (Sorégies).

Article 2. – Ce contrat devra être signé par la régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (SIEDS) dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente décision.

Article 3. – La présente décision sera notifiée à la Société de Revente d'Electricité et de Gaz, d'Investissement et d'Exploitation en Energie et de Services (Sorégies) et à la régie du Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres (SIEDS) ; elle sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 3 février 2005.

Pour la Commission de régulation de
l'énergie

Le Président, Jean SYROTA »¹

¹ Site Internet de la CRE, www.cre.fr

BIBLIOGRAPHIE

1 Ouvrages généraux**ABELES Marc, 1989,**

Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Paris, Odile Jacob, 1989, 365 p.

BAUBY Pierre, 1997,

Le service public, Paris, Dominos, 128 p.

BOURDIEU Pierre, 1989,

La noblesse d'Etat : grandes écoles et esprits de corps, Paris, Editions de Minuit, 1989, 568 p.

BOY Daniel, 1999,

Le progrès en procès, Paris, Editions Presses de la Renaissance, 1999.

BELTRAN Alain, CARRE Patrice, 1991,

La fée et la servante : la société française face à l'électricité, XIXe -XXe siècles, Paris, Belin, 1991, 348 p.

CHEVALIER Jean-Marie, 2004

Les grandes batailles de l'énergie. Petit traité d'une économie violente, Paris, Folio actuel, Gallimard, 2004, 472 p.

DI MEO Guy, 1998,

Géographie sociale et territoires, Paris, Nathan, Collection Université fac-géographie, 1998, 317 p.

FERRY Luc, 1992,

Le Nouvel Ordre Ecologique, l'arbre, l'animal et l'homme, Paris, Grasset, édition livre de poche 1992, 217 p.

FITOUSSI Jean-Paul, 2003,

EDF, la marché et l'Europe – L'avenir d'un service public, Paris, Fayard, 2003, 192p.

HAMON, H., TORRES, F., 1987,

Mémoire d'avenir, l'histoire dans l'entreprise, Paris, Economica, 1987.

HEURAUX Christine, 2002,

Le marché énergétique allemand – Chronique d'une libéralisation annoncée, préface de Rolf Linkoh, Nantes, Editions du temps, 2002, 252p.

LACOSTE Yves, 1990

Paysages politiques, Paris, Le livre de Poche, biblio essais, 1990.

LACOSTE Yves (sous la dir.), 1995

Dictionnaire de géopolitique, Paris, Flammarion, 1995 (1^{ère} édition en 1993), 1699 p.

LACOSTE Yves, 2003

De la géopolitique aux paysages, dictionnaire de la géographie, Paris, Armand Colin, 2003, 413 p.

MEADOWS Dennis, 1972

Halte à la croissance ! (rapport dit du MIT au club de Rome), Paris, Fayard, 1972, 314 p.

NORA, Pierre (sous la direction de), 1984,

Lieux de mémoire, en trois tomes, Paris, Gallimard, 1984.

OFFNER Jean-Marc, PUMAIN, Denise, (sous la direction de) 1996,

Réseaux et territoires, significations croisées, Editions de l'Aube – territoire, 1996, 280 p.

SAINTENY Guillaume, 1997

Les Verts, PUF, Paris

SAINSAULIEU (R.) (dir), 1991,

L'Entreprise, une affaire de société, Paris, FNSP, coll. Références, 1991,

STRAUSS-KAHN Dominique, 2002

La flamme et la cendre, Paris, Grasset, 2002, 393 p

TAGUIEFF Pierre-André, 2001

Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation techno-marchande, Paris, Fondation du 2 mars, Mille et une nuits, 2001, 202 p.

THOENIG Jean-Claude, 1973,

L'Ere des technocrates, le cas de Ponts et Chaussées, Paris, éditions d'Organisation, 1973, 279 p.

ASSOCIATION POUR L'HISTOIRE DE L'ELECTRICITE EN FRANCE, 1991, 1994, 1996.

Histoire générale de l'électricité en France, Paris, Fayard, 3 tomes :

1. Espoirs et conquêtes : 1881-1918 sous la direction de **F. CARON** et **F. CARDOT**, 1992
2. L'interconnexion et le marché : 1919-1946 sous la direction de **M. LEVY-LEBOYER** et **H. MORSEL**, 1994
3. Une œuvre nationale : l'équipement, la croissance de la demande, le nucléaire : 1946-1987 sous la direction de **H. MORSEL**, 1996.

VAN de VYVER Pierre-Georges, 1995

Le Service public local – Mode d'emploi des régions et des concessions, Paris, IVF Services, 1995 432 p.

WEBER Eugen,

La fin des terroirs, la modernisation de la France rurale, 1870-1914, traduction, Paris, Fayard Recherches, 1983

1.1 Histoire, économie et sociologie des entreprises

BLANC-LATHAM Danielle, 2004

La compagnie National du Rhône au fil de l'eau, au fil du temps, Lyon, Compagnie Nationale du Rhône, 141 p. 2004

Livre anniversaire édité par la CNR à l'occasion de ses 70 ans en juin 2004.

BERTHONNET Arnaud, (sous la direction) 2001

Guide du chercheur en Histoire de l'électricité, préface de Marcel Boiteux, Paris, Editions la Mandragore et Fondation Electricité de France,– 352 p. et un Cédérom. Sept 2001 .

Bibliographie quasi exhaustive des ouvrages et études consacrées à l'histoire de l'électricité, renseignements très pratiques sur l'accès aux sources

JANIAUD Jean, 1990

EDF et la main invisible ou Genèse de EDF, Paris, Harmattan, 1990 , 375 p. : carte ; 22 cm

JACQUIGNON Louis, 2000

Histoire de l'électricité dans les Hautes-Alpes. Des origines à la nationalisation de 1946, Paris, AHEF, Société d'études des Hautes-Alpes, 2000, 329 p.

L'auteur est un ancien cadre dirigeant d'EDF, professeur à l'IEP en droit de l'urbanisme. Dispo, bib. Grenoble

MEYNAUD Hélène-Yvonne (sous la direction), 1996

Les sciences sociales et l'entreprise : cinquante ans de recherche à EDF, préface de Marcel Boiteux, Paris, la Découverte, 1996.

Compilations d'articles de sociologues ayant travaillé pour EDF.

PICARD Jean-François, BELTRAN Alain, BUNGENER Martine, 1985,

Histoire (s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours, Paris, Dunod Bordas, 1985, 263 p.

La genèse de cet ouvrage est intéressante, elle est relatée par Alain BELTRAN dans l'ouvrage collectif d'Hélène MEYNAUD. Le livre est commandé par le Service d'information de relations publiques (SIRP) de la direction d'EDF à un moment où l'entreprise s'interroge sur son rapport à la société française, à la fin des années 70 et au tout début des années 80. Il déclare « Après avoir été secouée par la contestation antinucléaire – qui se fondait sur l'opposition à une société centralisée et technocratique – , EDF avait dû apprendre à dialoguer, à se justifier, à comprendre toute la complexité d'une société qu'elle pensait en son for intérieur servir de son mieux. Elle avait fait appel à des sociologues ou à des psychologues pour mieux appréhender ceux qui ne suivaient pas sa politique. Pourquoi ne pas y ajouter le travail des historiens ? On nous avait suggéré que, peut-être, quelque part dans l'histoire récente de l'entreprise, le pacte initial entre EDF et les Français s'était modifié, altéré ». L'ouvrage qui revient sur 50 ans d'histoire de l'entreprise est basé sur des entretiens oraux avec des responsables de l'entreprise dont certains ont demandé l'anonymat. Il en résulte un livre riche en informations et en anecdotes mais trop discret sur les sources et leurs références.

REYNAUD Charles, 1992

Le mythe EDF : naissance et résistance d'une bureaucratie, Paris : Harmattan, 1992, 175 p.

TIXIER, Pierre-Eric, RAMIREZ Rafael, HECKSCHER Charles, MACCOBY Michael, 2004

La métamorphose des géants – Pratiques d'intervention : comment se transforment EDF, Trenitalia, AT&T et Lucent, Paris, Editions d'organisation, 305 pages.

WIEVIORKA Michel, TRINH Sylvaine, 1989,

Le modèle EDF, Paris, La découverte, 1989, 265 p

1.2 Distribution d'énergie et politiques énergétiques locales

LORENTZ Claude, 2000

100 ans d'énergie – Histoire de l'Electricité de Strasbourg, Paris, Editions Oberlin, 2000, 267 pages.

Ouvrage de prestige commandé par ES à Public Histoire

MATHARAN Xavier et SERRON Christophe, 2001

Les politiques énergétiques locales – Dossier d'experts réf 362, Voiron, La lettre du cadre territorial, Juin 2001, 109p

Xavier Matharan et Christophe Serron sont avocats dans le cabinet Matharan-Pintat, leur ouvrage est une bonne synthèse du droit et des problématiques juridiques des politiques énergétiques locales.

1.3 Nucléaire

HECHT Gabrielle, 1991

The Radiance of France. Nuclear Power and National Identity, Cambridge, MIT Press, 1998.

*Le livre a été traduit et diffusé en France en 2004 aux éditions de la Découverte sous le titre **Le rayonnement de la France, énergie nucléaire et identité de nationale après la seconde guerre mondiale.***

SIMONNOT P. 1978

Les Nucléocrates, Grenoble, PUG, 1978.

PICAPER Jean-Claude, GRAWE Joachim, 2001

Nucléaire, l'Europe partagée, Paris, Ramsay, 2001

Série d'articles de différents observateurs et acteurs du nucléaire des deux côtés du Rhin, et notamment, Georges Charpak, Brigitte Sauzay, Christian Pierret...

PRINGLE Peter, SPIGELMAN James, 1982

Les barons de l'atome, Paris, Seuil, 1982

TOURAINÉ, A., HEGEDUS, Z., DUBET, F., WIEVIORKA, M., 1979

La prophétie antinucléaire / Paris, Seuil, 1979.

Etude du mouvement antinucléaire, il apparaît comme composite avec des significations différentes : action anti-technocratique, remise en cause globale du mode de vie, critique de l'ordre et de l'Etat, gauchisme, culture post-industrielle...

2 Travaux universitaires

2.1 Sociologie, science politique, géopolitique

BARTHES Yannick, 2000

La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques, Thèse de doctorat en sociologie, Ecoles des Mines de Paris, 2000

MAISAN Pauline, 1993

La controverse entre EDF et une association de riverains : logiques d'interaction et analyse de l'entreprise comme acteur social, Éditeur : S.I. : 1993 , 112 f. + annexes ; 30 cm Mémoire de .DEA: Etudes. polit.: Paris, IEP: 1993

POUPEAU François-Mathieu, 1999

EDF ou La permanence d'un "compromis républicain" : le système de distribution électrique français entre Etat et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation, Thèse pour le doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris – mention sociologie. Sous la direction de Erhard FRIEDBERG, mai 1999. 2 vol. (571 f.) : cartes ; 30 cm

VAN CORNEWAL, Pierre, 2001

Besançon et la Franche-Comté face à l'axe Rhin-Rhône, Mémoire de DEA de Géopolitique sous la direction de Béatrice GIBLIN et Philippe SUBRA, CRAG, Université Paris VIII Vincennes-St Denis.

2.2 Economie

ALLIAUME Véronique, 1996

Intégration de l'environnement dans la stratégie d'entreprise : cas d'application EDF, Thèse pour le doctorat de l'Institut de Sciences politiques de Paris – mention Sciences économiques, 1996 , 2 vol. (539, 119 p.) ; 30 cm

MOLLARD Mathieu, 2002

L'achat d'électricité par les collectivités locales dans le contexte de la libéralisation : étude prospective et recommandations, Mémoire de DESS : Entreprise et marché européen. Sipperec, Université Paris XI Sceaux sous la direction de MM. Glachant (Univ. Paris XI) et Mevel (Sipperec).

NEVOUX Cécile, 1989

Un pouvoir énergétique local ? Etude sur les concessions EDF-GDF et sur la faisabilité juridique d'une régie municipale d'électricité. Rapport de stage de maîtrise d'Administration Economique et sociale – Université de Rennes 2 Haute-Bretagne – 1988-1989. tuteur : J.P. LAUNAY

J.M. BERTHET, ingénieur principal, responsable de la division étude générales et Développement au service des bâtiments communaux de la ville de Rennes et animateur du groupe de travail Energie de l'association des ingénieurs des Villes de France a suggéré à une stagiaire de faire une étude sur la faisabilité d'une régie municipale de distribution d'électricité. Cette étude correspond aux premières réflexions des IVF avant la ré-écriture entre EDF et la FNCCR des cahiers des charges de concessions en 1991.

2.3 Histoire**BODON-DOLSO Virginie, 1997**

La modernité au village, étude comparée de l'aménagement des barrages de Tignes et de Serre-Ponçon des années 1920 à la fin des années 1960, Thèse d'Histoire de l'Université Lyon II, sous la direction de Henri MORSEL, 1997.

Thèse publiée en 2003 par les Presses Universitaires de Grenoble, La Modernité au village, Tignes, Savines, Ubaye, La submersion de communes rurales au nom de l'intérêt général, 1920-1970.

DUCROCQ Caroline, 1995

L'électrification des campagnes de la somme dans l'entre-deux guerres, 1919-1939, Mémoire de maîtrise d'Histoire de l'Université de Picardie sous la direction de M. Cointet, 1994-1995 - Mémoire confié par Luc Gatin, secrétaire général de la FNSICAE.

GIANDOU Alexandre, 1997

Histoire d'un partenaire régional de l'Etat : la compagnie nationale du Rhône (1933-1974), Thèse d'histoire de l'Université Lyon II soutenue le 29 octobre 1997. Mention très honorable avec félicitations unanimes du jury.

Thèse recensée dans la revue Entreprise et Histoire, 1998, n°19, page 131 à132 par Henri MORSEL de l'Université Lyon III. Thèse historique qui retrace la création de la CNR et son existence jusqu'au milieu des années 70. « Par rapport à l'EDF, la CNR se présente, en somme, comme un contre-modèle de démocratie régionale, liée à la politique d'aménagement du territoire et soutenue par des élus locaux » écrit H. Morsel. « La réussite de la CNR réside aussi dans le soutien que lui apportent les élus locaux et tous les partisans d'une économie régionale et d'une économie mixte. Tout en s'intégrant dans la perspective d'une économie nationale sur d'autres bases doctrinales, la CNR offre une alternative à l'entreprise nationalisée qu'est l'EDF. Thèse publiée par les PUG en 1999. La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'Etat, collection Histoire industrielle, Saint-Martin-d'Hères, Presses universitaires de Grenoble, 1999, 328 p.

2.4 Droit

COURIVAUD Henri, 2000

L'introduction de la concurrence dans les activités de réseaux électrique : éléments de comparaison entre la France et l'Allemagne, Thèse de droit public de l'Université Paris Sud XI. Sous la direction de Xavier DELCROS. Décembre 2000, 2 vol.

CHENOT-CAMUS Barbara, 1995

L'aménagement, un élément de la valorisation du patrimoine d'EDF : enjeux et stratégies : exemple de l'aménagement du site EDF à Saint-Denis, Mémoire de DESS Aménagement et urbanisme IEP Paris, 1995 64 cartes, dépl. ; 30 cm

MACIA Eric, 2001

Le secteur électrique et le pouvoir local, la transposition dans le droit national de la directive électricité de la Commission européenne. Université de Montpellier 1, Faculté de droit. **Thèse non soutenue.**

VIERS Jacques, 1985

L'acceptabilité sociale des centrales nucléaires et les changements politiques du printemps 1981 en France, Paris I-Sorbonne, Thèse de 3^e cycle droit international, 1985, 2 volumes, 542 p. et 122 p.

2.5 Aménagement, urbanisme, environnement

ROBIN Anne-Sophie, 2001

La gouvernance des risques environnementaux liés au secteur électrique, Mémoire de DESS Gestion et protection de l'Environnement – Université Charles de Gaulle, Lille III sous la direction de Bertrand ZUINDEAU.

3 Articles, rapports, publications administratives ou de EDF

3.1 Géopolitique, sociologie, science politique

ABELES Marc, 1986

Le degré zéro de la politique. Réseaux de pouvoir et espace intercommunal dans le canton de Quarré-les-Tombes (Morvan), *L'Etat en perspectives – Etudes rurales*, n°101-102, janvier-juin 1986, p. 231-268.

BOUVIER Guillaume, 2003

Enjeux géopolitiques autour de la distribution d'électricité en France, *in Hérodote, Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires*, 3^{ème} trimestre 2003, n°110. pp. 71-89

GIBLIN Béatrice, 2001

De l'écologie à l'écologie politique : l'enjeu du pouvoir, Article publié dans *Hérodote, Ecologie et géopolitique en France*, 1^{er} trimestre 2001, n°100 pp. 13-31.

GIBLIN Béatrice, 2003

L'eau, une question de géopolitique, en France aussi. / Article publié dans *Hérodote, Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires*, 3^{ème} trimestre 2003, n°110. pp. 9-27

Ciments CALCIA – Italcementi group

ENTREPRISE ET TERRITOIRE, synthèse des études d'image de notoriété et de « positionnement territorial » des sites de l'entreprise. Etude et démarche : AGOH-OHGROUPE- octobre 2000, 74 pages.

HOLLARD Olivier, 2001

Ecologie, grands projets, industrie lourde. Rivalités de pouvoirs et géopolitique locale. / Article publié dans *Hérodote*, 1^{er} trimestre 2001, n°100 pp. 180-203.

ENA, promotion Copernic (2000-2002)

Séminaire Energie et Société :

- Pour la France : évolution du rôle de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de l'énergie, sous la direction de Pierre BOSSON, coordonnateur : Dominique MAILLARD, directeur général de l'énergie et des matières premières. 51 pages et annexes.
<http://www.ena.fr/tele/sem01energie/sem0114politique.pdf>

- L'information et le débat dans le domaine de l'énergie. 94 pages.
<http://www.ena.fr/tele/sem01energie/sem0118information.pdf>

Dans un style qui n'est pas toujours technocratique, les élèves de l'ENA ont réalisé un travail considérable d'entretiens auprès des personnalités les plus influentes dans le domaine de l'énergie et font, à l'issue d'une synthèse sur le fonctionnement global du système, quelques propositions de réformes. 18 rapports sont ainsi disponibles sur l'Internet.
<http://www.ena.fr/ena.php?Id=006002010&profil=018005>

FROST R, 1985

La technocratie au pouvoir... avec les consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à EDF (1946-1978) / *Le mouvement social*, n°130, janvier-mars 1985, p. 81-96.

LAUMONIER Chantal, FLORI Jean-Paul, ADEME - CSTB, 2000

L'implantation d'une centrale éolienne vue par les riverains. Analyse sociologique et technique. Exemple du site de Sallèles-Limousis. Commande de l'ADEME au CSTB.

Dans le cadre du programme Éole 2005, cette commande de l'ADEME au CSTB cherche à faire le point sur l'acceptabilité des centrales éoliennes par les riverains.

LEFEVRE Christian, 1996

De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne, article publié dans *La décentralisation en France*, par l'Institut de la décentralisation aux éditions La Découverte, 1996, pp. 103-112.

POUPEAU Francois-Mathieu, 2001

Libéralisation du service public et action publique locale : le département dans la recomposition du système de distribution électrique français In : *Sociologie du travail* (2001-04/06)vol.43:n°2, p.179-195

POUPEAU Francois-Mathieu, 2001

Un néo-libéralisme centralisateur – les collectivités locales dans la libéralisation du système de distribution électrique français . In *Revue Politique et Management Public*, volume 18, n° 2, juin 2000.

ROUSSELY François (entretien avec Hérodote), 2001

L'énergie nucléaire : l'impossible débat ? Entretien avec François ROUSSELY / Hérodote, Article publié dans Hérodote, *Ecologie et géopolitique en France*, 1^{er} trimestre 2001, n°100 pp. 97-108

SAID Victor, 1995

Traversée énergétique : quelle insertion ? Le cas des lignes électriques In : *Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France* (1995-12)n°112, p.7-18

3.2 Énergie – développement durable

ADEME, direction du Bâtiment et des Energies renouvelables, Energie-Cités, 2000

Les autorités locales et la production d'électricité par éoliennes – Connaître pour agir, Actions de villes européennes : Etat de l'art, Paris, ADEME, 2000, 68 p.

Etude réalisée par l'association Energie-Cités à la demande de l'ADEME.

ADEME – AITF – ATTF – EDF – GDF, 2002-12-16

Energie et patrimoine communal, enquête 2000.

Enquête sur les consommations et les dépenses d'énergie des communes. Des enquêtes similaires avaient été conduites en 1991 et 1996. Comité de pilotage de l'enquête rassemblant les organisations commanditaires de cette enquête basée sur un échantillon de 810 communes et réalisé entre mai et décembre 2001.

ADEME – Institut Français de Démoscopie, 2002

Sondage Perception de l'énergie éolienne en France et dans l'Aude, Paris, ADEME, janvier 2002

http://www.ademe.fr/Etudes/Socio/documents/PDF/synthese_eolien_2002.pdf

Annales historiques de l'électricité (anciennement Bulletin d'histoire de l'électricité), 2003

Nationalisations et dénationalisations de l'électricité, n°1, Paris, Victoires Editions, Fondation EDF, juin 2003.

AMORCE, avril 2001

Les élus municipaux et l'énergie - L'essentiel de ce qu'il faut savoir, Lyon : AMORCE, avril 2001, 56 p.

Brochure destinée à informer les élus municipaux de leur marges de manœuvre en terme de politiques énergétiques

BOURJOL Maurice et LE LAMER Christian, 1982

Energie et démocratie, rapport au ministre délégué auprès du ministre de l'industrie chargé de l'énergie, Collection des rapports officiels, Paris, La documentation française, 223 p.

BOURJOL Maurice et LE LAMER Christian, 1984

Energie et décentralisation, textes rassemblées à l'occasion du colloque national de Tours, les 23 et 24 avril 1982. Etudes de la faculté de droit et des sciences économiques de Tours, Paris, Economica, 1984, 299 p.

Maurice BOURJOL était doyen de la faculté de droit et des sciences économiques de Tours, Christian LE LAMER était administrateur civil, directeur adjoint du cabinet de M. Edmond Hervé lorsque celui-ci était Ministre de l'Energie. Il deviendra chargé de mission pour la ville lorsque Edmond Hervé devient ministre de la Santé. Ces deux sources illustrent les tentatives (échouées) de la part des partisans de la régionalisation de la distribution d'électricité dans les premiers temps du premier septennat de François Mitterrand. La commission BOURJOL a finalement abouti à un statut quo...

CHEVALIER Jean-Marie, 1997

La stratégie des acteurs. La montée des arbitrages inter-énergétiques / in *Economies et société*, n°7,5-6, 1997, pages 295-311.

CHEVALIER Jean-Marie, 2003

La France peut-elle encore définir une politique énergétique nationale ? / in *Futuribles*, février 2003, 14 pages.

Présentation des grandes questions du domaine avant le débat de 2003. Pas de propositions nouvelles, pas de point de vue original.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL Alsace

Les énergies renouvelables : un enjeu politique pour l'Alsace. Avis du 22/09/2003. Les énergies renouvelables en Alsace : diagnostic et perspectives de développement, synthèse des fiches d'évaluation réalisées par le CESA / Septembre 2003.

COLLI Jean-Claude, 1986

Cent ans d'électricité dans les lois – Essai de chronologie commentée des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'électricité, de 1880 à 1980 / Paris, *Bulletin d'Histoire de l'électricité* – numéro spécial, 1986

Le bulletin d'histoire de l'électricité est une publication de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France. Cette association a été fondée en 1982 et animée par un certain nombre de cadres actifs et retraités d'EDF, passionnés par l'histoire de leur industrie électrique. L'objet de l'association était d'étudier et de faire connaître l'histoire de l'électricité en France, on lui doit notamment l'ouvrage de référence : Histoire de l'électricité en France (1881-1987). Cette association se voulait commune à toutes les industries électrique, même si son principal soutien était EDF. A la suite de la dissolution de l'association, la Fondation EDF a pérennisé son soutien à l'histoire de l'électricité en créant un département Histoire qui organise des colloques et des recherches sur l'histoire de l'électricité. Si l'approche « éditoriale » de l'AHEF était encore très marquée par le caractère scientifique et technique de ses créateurs, la Fondation élargie les recherches aux questions sociales de l'histoire de l'industrie électrique.

DESSUS Benjamin, 2004

L'énergie au défi de la démocratie / in L'économie politique n°24, Paris, *Alternatives Economiques* Trimestriel octobre 2004 pp. 90-103.

ECHEVIN Martine, 2002

La politique énergétique des collectivités territoriales / in *Techni.Cités* n° 39, 23 novembre 2002, pp. 20-26.

Martine Echevin est animatrice du groupe de travail énergie de l'AITF et directrice de l'agence locale de l'énergie de l'agglomération grenobloise. Cet article a été écrit avec la contribution de Luc FAIVRE (SYDED), Nicolas GARNIER (AMORCE), Michel IRIGOIN (Montpellier), Jean-Marc BERTHET (Rennes), Gérard MAGNIN (Énergies-Cités) et Philippe TESSIER (SIGEIF).

DESCHIZEAUX P, 1986

La régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945. L'histoire d'une impossible indépendance. / *Bulletin d'histoire de l'Electricité*, n°8, décembre 1986, pages 103-115.

LAPONCHE Bernard, LABROUSSE, Michel et MAGNIN, Gérard ;

Un nouveau regard sur l'énergie. Énergie décentralisée, enjeux économiques, technologiques et territoriaux. Document réalisé à l'occasion des 4èmes Assises nationales de l'énergie de Grenoble des 2, 3 et 4 décembre 2002.

Document disponible sur Internet http://www.vrai-debat.org/IMG/pdf/un_nouveau_regard_sur_l_energie.pdf

MARTIN Yves, 1998,

La Maîtrise de l'Énergie, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat Général au Plan / La Documentation française, janvier 1998, 470 p.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat d'Etat à l'industrie, Conseil Général des Mines

La sécurisation du système électrique français, rapport de mission, Gérard Piketty, Claude Trink, Renaud Abord de Chatillon, mai 2000. 82 pages. <http://www.cgm.org/rapports/edf/reseau.PDF>

NAJIM Annie, HOFMANN Elisabeth, MARIUS-GNANOU Kamala, 2003

Les entreprises face aux enjeux du développement durable, éléments d'un débat, Unesco-Karthala, Paris, 485 p. 2003

OCDE, 1995,

L'énergie dans la ville – Manuel de bonne gestion locale. Paris, OCDE, 257 p.

SEBES, (Stratégies, Energétiques, Biosphère et Société), 1995

Le soleil pour un développement durable / Revue du SEBES de l'année 1995 et en particulier l'article de Pierre Radanne, *La problématique énergétique et l'opinion publique* et celui de Ivo RENS, Professeur d'histoire des doctrines politiques à la Faculté de droit de l'Université de Genève, *Genève contre Malville Contribution à l'histoire d'un mouvement antinucléaire*. Articles publiés sur le site Internet du SEBES - Stratégie Energétiques, Biosphère et Société - de l'Université de Genève.

SEBES est une revue universitaire principalement suisse, très opposée au nucléaire, qui s'est transformée en collection chez aux éditions Georg. Les articles sont disponibles sur Internet : <http://www.unige.ch/sebes/index.html>

3.3 Service-public, Entreprise EDF, Libéralisation

ANROC, FNCCR, FN SICAE SPEGNN, 1998

Les entreprises locales de distribution de l'électricité et de gaz, Paris, ANROC, FNCCR, FN SICAE, SPEGNN, 1998, 170 p.

Annuaire des entreprises locales de distribution d'électricité et de gaz avec les principales informations à leur sujet. Présentation des associations nationales éditrices de l'annuaire.

BATAIL Jacques, 1997

Le marché intérieur de l'électricité : la négociation de la directive et l'organisation du futur système français In : *Economies et sociétés (Paris) (1997-05/06)vol.31:n°5-6, p.117-135*

BOITEUX Marcel, 1996

Concurrence, régulation, service public : variations autour du cas de l'électricité in *Futuribles (Paris) (1996-01)n°205, p.39-58*

CERON Jean-Paul, 1985

L'intervention économique des collectivités locales dans le cadre des régies de production et de distribution d'électricité, *Energie, économie et société* 2/85 EHESS, CIED – centre internationale de recherches sur l'environnement et le développement, Paris, 1985

CNFPT, IVF, ADEME, ENACT, 1993

Distribution d'énergie et décentralisation. Quels nouveaux enjeux pour les collectivités locales ? Rencontres nationales 8 et 9 décembre 1992 Montpellier / Paris, les éditions du CNFPT, 1993, 150 p.

Colloque fondateur des acteurs territoriaux de la distribution de l'électricité.

COUR DES COMPTES, 2001

Rapport annuel, Chapitre V, secteur public local, 2, *Le service public de distribution et l'électricité et l'intercommunalité*. pp. 727-775

Téléchargeable sur le site de la Cour des Comptes : <http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm>

DEFEUILLEY Christophe et LORRAIN Dominique, non daté (1999 ?)

Services urbains et développement durable - L'analyse de six expériences de gestion déléguée dans le monde / Rapport de synthèse du groupe de travail du Ministère de l'Équipement (direction des Affaires économiques et Internationales), de l'Institut de la Gestion déléguée (IGD) et de l'Institut des Sciences et des techniques de l'Équipement pour le Développement (ISTED), 27 pages.

Document disponible sur le site consacré à la politique de l'eau en France à l'adresse : http://www.politique-eau.gouv.fr/spip/article.php3?id_article=156

FNCCR, 1997

Les communes et l'électricité en France et en Europe, Paris, FNCCR Service public et pouvoir local Editions Imprimerie nationale. 1997, 124 p.

Etude comparative entre les différents systèmes d'organisation de la distribution d'électricité dans quelques pays européens (Allemagne, Belgique, Italie, Suède et Suisse) à la veille de la transcription de la directive européenne du 19 décembre 1996.

FNCCR, janvier 2001

Les collectivités locales et l'énergie. Economie et politique d'un nouveau service public, Paris, FNCCR service public et pouvoir local Editions Imprimerie nationale. 2001, 184 p.

FNCCR, mars 2001

Les services publics par réseaux et la concurrence, Congrès national de Toulouse 26 au 29 septembre 2000. Paris, bulletin de la FNCCR – n° spécial : mars 2001 ; 262 pages

FNCCR, mars 2002

Le consommateur d'électricité face à la libéralisation, Paris, FNCCR service public et pouvoir local, 2002, 136 p.

Etude comparative du système de fourniture et d'acheminement d'électricité dans les pays européens.

FRISON-ROCHE Anne-Marie, 1998

Le service public et la relation avec le pouvoir public, pp. 109-125 in *Potentiels 2010/2025 EDF dans le monde à venir*, sous la direction de Christian Stoffaës et Assaad-Emile Saab. /Actes du séminaire de comité de la prospective d'EDF. 1998. 160 p.

FVM (Fédération des Villes moyennes), 2004

Guide pratique Ouverture du marché de l'électricité, quelles nouvelles règles pour les collectivités locales ? Edition, FVM, collection repères municipaux avec la participation de EDF

GABE, Pierre, 1995

La ville et EDF, Paris : InterEditions, 1995 Cahiers de prospective 125 p.

GAILLARD Michel, 1993

EDF et l'espace rural, Paris : InterEditions, Cahiers de prospective 1993 , 83 p.

GALLON Stéphane, 2000

La fin du monopole d'EDF en France et la concurrence sur le marché européen de l'électricité *In : Regards sur l'actualité* Description : (2000-07)n°263, p.3-25 : tabl., graph.

Institut de l'économie urbaine, février 1999.

L'évolution du service public de l'électricité. Un défi pour les territoires, Paris, Association des Maires des Grandes Villes de France, 1999, 30 p.

Etude commandée par l'AMGVF pour préparer le débat au Parlement sur la loi adoptée en février 2000.

Institut de la Gestion Déléguée, février 2001.

La place de la gestion déléguée dans le secteur de l'électricité au lendemain de la loi du 10 février 2000. Groupe de travail présidé par Monsieur Marceau Long, rapporteur, Maître Xavier Matharan. Edition épuisée, disponible au téléchargement sur Internet, site <http://www.fondation-igd.org/>

Institut de la Gestion Déléguée, juin 2004

Groupe de travail gestion directe ou délégation ? Les conditions de compétition entre les modes d'exécution des services publics : analyse comparative et propositions – Document de travail soumis à consultation. Document téléchargeable sur le site Internet de l'IGD : <http://www.fondation-igd.org>

JOBERT Arthur et BOY Daniel, 2003

La recherche de nouvelles modalités de concertation. L'expérience des conférences de consensus *in Entreprise et société. Dialogues de chercheurs (e)s à EDF*, préface de Claude NAHON, sous la direction de Hélène Y. MEYNAUD et Xavier MARC, Collection logiques sociales, Paris, L'Harmattan. Pp. 223-239.

KIRSZBAUM Thomas, 2000

Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Plan Urbanisme Construction Architecture, Paris 2000, 113 p.

MOULIN Jean-Marcel

- EDF, une privatisation annoncée qui masque une spoliation à venir de la collectivité nationale, 2002
- EDF GDF, Non à la privatisation-spoliation annoncée. Pour un nouveau projet historique refondateur, 2003

Ces notes rédigées par des cadres d'EDF sous le pseudonyme collectif de Jean Marcel Moulin qualifient de spoliation de la nation le projet d'ouverture du capital de l'entreprise publique. Le pseudonyme Jean Marcel Moulin est un clin d'œil nostalgique à Marcel Paul, ministre communiste du général De Gaulle à l'origine de la nationalisation des industries électriques et gazières en 1946 et de Jean Moulin, Président du Conseil National de la Résistance, à l'origine de cette nationalisation – certains peuvent aussi y voir une nostalgie de la présidence d'EDF par Marcel Boiteux, Président d'honneur d'EDF, directeur général puis Président d'EDF de 1967 à 1987. Documents téléchargeables sur le site de FO : <http://fo.gnie.free.fr>

SABLIÈRE Pierre, 1993

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz / numéro hors série des *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz* – Paris, février 1993, 1080 p.

SABLIÈRE Pierre, 1999

Y-a-t-il un droit de l'électricité ? In : *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz* < (1999-01), p.1-35

Commentaire de la loi de 1946 par le chef du service juridique national d'EDF et préfacé par Daniel LABETOULL, conseiller d'Etat.

STOFFAËS Christian et SAAB Asaad-Emile – 1998

Potentiels 2010/2025 EDF dans le monde à venir. Actes du séminaire du comité de la prospective d'EDF / Paris : Cahiers de Prospectives, collection : actes de colloque.. 160 p.

STOFFAËS Christian, 2003

Un exemple sectoriel : pour un service public européen de l'électricité, chapitre VII du livre *L'accès aux services d'intérêts économique général*, sous la direction de Jacques VANDAME et de Stéphane RODRIGUES, Paris, Editions ASPE, collection ISUPE, 2003. pp. 157-165.

SYDER, Syndicat départemental d'électricité du Rhône, 2000

Actes du colloque 50^{ème} anniversaire, 15 juin 2000, document broché, 40p

VICENS, Jean-Marie et HERCBERG, Sylvain. – 1996

EDF et le développement durable, une entreprise publique à l'aube du 21^{ème} siècle, Paris : InterEditions, Cahiers de Prospective - 1996, 121 p.

3.4 *Rapports parlementaires et ministériels*

Ministère de l'Équipement, des Transports du Logement du Tourisme et de la Mer, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2003

Contribution au débat national sur l'énergie de Jean-Pierre Giblin, Président du Comité des directeurs pour l'Énergie.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Inspection général de l'Environnement, 2001

Rapport de l'Inspection générale de l'Environnement, Inspection périodique de l'ADEME 2000.2001. *L'ADEME et la mise en œuvre de politiques publiques. Remarques et propositions* Rapport consolidé après phase contradictoire. Octobre 2001.

LAJOINIE André, 2001

L'énergie : repères pour demain, Auditions organisées en décembre 2000 par la commission de la production et des échanges, Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale n°2907 – Onzième législature, 2001, 224 p.

REVOL Henri, rapporteur, 1998

La politique énergétique de la France : passion ou raison ? Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir des éléments relatifs aux conditions d'élaboration de la politique énergétique de la France et aux conséquences économiques, sociales et financières des choix effectués. Président : Jacques VALADE, rapporteur : Henri REVOL. / Les rapports du Sénat n°439 – 1997-1998.

SITES INTERNET

Régies et entreprises locales de distribution :

- La coopérative d'électricité de Villiers-sur-Marne (CEV) <http://www.coop-elec.fr>
- Gaz Electricité de Grenoble (GEG) www.geg-grenoble.fr
- La régie d'Electricité, d'Equipement et de Gaz de la Vienne (REDV – REGV) <http://www.laregie.net>
- La régie du syndicat intercommunale d'énergie des Deux-Sèvres (SIEDS) <http://www.regie-sieds.fr>
- L'Usine d'Electricité de Metz (UEM) <http://www.uem-metz.fr>
- Régie d'Electricité de Seyssel <http://www.regie-seyssel.com>
- Régie d'Electricité d'Elbeuf (REE) <http://www.ree-elbeuf.com>
- Régie du syndicat électrique intercommunal du Pays chartrain (RSEIPC) <http://www.rseipc.fr>
- Régie Intercommunal d'électricité et de téléseuices de Niederbronn-Reichshoffen (TV3V) <http://www.laregie-tv3v.com>
- Régie Municipale de Colmar - Entreprise VIALIS <http://www.vialis.tm.fr>
- Régie Municipale de Gaz-Electricité de Carmaux <http://www.rmgecarmaux.fr>
- Régie municipale d'électricité, de gaz et d'eau de Saint-Avoid <http://www.electricite-gaz-saint-avoid.fr>
- Régies municipales de l'électricité et du gaz de la ville de Dreux <http://www.rmge-dreux.fr>
- Régies municipales d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement de Bazas <http://www.ville-bazas.fr>
- Société monégasque de l'électricité et du gaz de Monaco (SMEG) <http://www.smeg.mc>

Liens Institutionnels

- Assemblée nationale <http://www.assemblee-nationale.fr>
- Sénat <http://www.senat.fr>
- Commission de Régulation de l'Energie (CRE) <http://www.cre.fr>
- Council of european energy regulators (CEER) <http://www.ceer-eu.org>
- Direction Générale des Energies et des Matières Premières (DGEMP) <http://www.industrie.gouv.fr/energie>
- Ministère de l'industrie, de l'économie et des finances <http://www.minefi.gouv.fr>
- Réseau de transport d'électricité (RTE) <http://www.rte-france.com>
- Service Public <http://www.service-public.fr>
- Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises à intérêts économiques générales (CEEP) <http://www.ceep.org>
- Confédération européenne des distributeurs d'énergies publiques communaux (CEDEC) <http://www.cedec.com>
- Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) <http://www.fnccr.asso.fr>
- Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité (FNSICAE) <http://www.fnsicae.asso.fr>

GLOSSAIRE, ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.

L'univers sémantique de l'énergie est principalement technique, nous avons ajouté à nos propres définitions certaines issues du travail des élèves de l'Ecole Nationale d'Administration dans le cadre de leur séminaire Energie et Société, d'autres puisées dans les travaux publiés par la FNCCR et enfin sur le site Internet de la CRE. Par ailleurs, nous avons fait le choix de fusionner ce glossaire avec la liste des acronymes pour éviter les redondances.

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

AEC : Association pour l'Expertise des Concessions

AEE : Agence pour les Economies d'Energies

AFME : Agence Française pour la Maîtrise de l'Énergie

AMORCE : Association des collectivités territoriales et des professionnels pour une bonne gestion locale des DECHETS et de l'ENERGIE

AMGVF : Association des Maires des Grandes Villes de France

ANROC : Association Nationale des Régies de services publics et des Organismes constitués par les Collectivités locales ou avec leur participation. L'ANROC est née en 1963 d'une scission au sein de la FNCCR.

Autorité concédante de la distribution : Commune ou groupement de communes (syndicats), ou exceptionnellement département (Loiret et Sarthe), chargés par la loi de la responsabilité du service public de distribution d'électricité. Depuis la loi de nationalisation de 1946, ce service est obligatoirement délégué par un contrat de concession à EDF, ou à un distributeur non nationalisé, ou exploité en régie.

Client éligible (*eligible customer*) : Consommateur d'électricité ou de gaz autorisé, pour alimenter un de ses sites, à s'adresser à un ou plusieurs fournisseurs d'électricité ou de gaz de son choix, en Europe.

BT : Basse Tension

CCSPL : Commission Consultative des Services Publics Locaux

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CLER : Comité de Liaison Energies Renouvelables (Association)

CLI : Commissions locales d'information

Cogénération : Production simultanée de chaleur et d'électricité. Ce procédé permet, à partir d'une même installation, de répondre aux attentes des collectivités et des industriels qui ont besoin de chaleur et d'énergie. Ce système permet de réaliser des économies d'énergie primaire (jusqu'à 20 %) sur l'énergie primaire qui aurait été consommée par des productions séparées d'électricité et de chaleur pour le gaz naturel.

Communes rurales/ communes urbaines : En matière d'électrification rurale, la distinction entre communes rurales et communes urbaines est soumise à de nombreuses exceptions. Le régime de l'électrification rurale - dans lequel les collectivités ou leurs syndicats ont la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification sur les réseaux - ne s'applique que dans les communes rurales. En régime urbain, ces travaux sont réalisés par les centres de distribution d'EDF.

Concession : La concession de service public est un mode de délégation de service public qui se distingue de l'affermage, de la régie intéressée ou de la gérance. Il s'agit d'un contrat par lequel une autorité concédante - l'Etat, ou le plus souvent une collectivité locale - confie à un concessionnaire - le plus souvent une personne privée - le monopole d'exploitation d'un service public avec des prérogatives de puissance publique et des obligations définies dans un cahier des charges (égalité de traitement, continuité...). Le contrat de concession doit être établi pour une durée suffisante afin que, se

rémunérant sur les usagers, le concessionnaire puisse amortir les frais de construction et d'exploitation des ouvrages nécessaires au service et dont il a la charge.

Courbe de charge : Etablissement des besoins prévisionnels en électricité, à partir des observations des années précédentes et de l'identification des éléments influents (climats, périodes de vacances...).

CRC : Chambre Régionale des Comptes.

CRE : La CRE (Commission de Régulation de l'Energie) a été mise en place le 30 mars 2000. Son but est de veiller au bon fonctionnement du marché de l'électricité. La CRE, qui est une autorité administrative indépendante, est un organe de régulation pour l'ouverture du marché de l'énergie (de la même manière que l'ART l'a été pour celui des télécommunications). Elle s'assure que tous les producteurs et clients éligibles disposent d'un accès non discriminatoire au réseau. Dans le cadre de ses prérogatives, elle surveille, autorise, règle les différends et, le cas échéant, sanctionne. La CRE propose au ministre chargé de l'énergie les montants des tarifs d'utilisation des réseaux.

CSPE : Contribution au Service Public de l'Electricité

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

DGEMP : Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières (du ministère de l'industrie).

DNN : Distributeurs Non Nationalisés (*Entreprises Locales de Distribution d'Electricité non EDF*)

DIGEC : Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon (au sein de la DGEMP, Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières du Ministère de l'industrie.)

Distribution : Transport d'électricité sur les réseaux à moyenne et basse tension aux fins de fourniture à des clients. La distribution se distingue de la fourniture.

Dissociation comptable (*unbundling*) : Obligation faite aux entreprises intégrées, de tenir des bilans et comptes de résultats séparés pour les activités de production (électricité), de transport, de distribution (électricité et gaz), de stockage (gaz), et les autres activités. Ces comptes, ainsi que les principes ayant régi leur élaboration (règles d'imputation, périmètres, relations financières entre activités) figurent dans l'annexe des comptes annuels des opérateurs.

E.D.F : Électricité De France.

Éligibilité (*eligibility*) : Droit, pour un consommateur d'électricité, d'acheter cette énergie auprès du fournisseur de son choix. Tout consommateur final dont la consommation d'électricité ou de gaz durant l'année civile précédant sa demande de reconnaissance, est égale ou supérieure à un seuil fixé par décret, est éligible. Le site de consommation d'électricité ou de gaz est constitué par l'établissement identifié par son numéro d'identité au répertoire national des entreprises et des établissements. Certaines activités sont également éligibles sans considération de seuil ou de site (ex: gestionnaires de réseaux ferroviaires).

EnR : Énergie(s) renouvelable(s)

Entreprises locales de distribution (ELD) (*local electricity distributors*) : entreprises locales de distribution (distributeurs non nationalisés) qui assurent la distribution de l'électricité sur des réseaux à moyenne et basse tension pour 5% du marché français. Certains d'entre eux sont également producteurs. Ils sont éligibles dans la limite de l'approvisionnement des clients éligibles qu'ils desservent.

ER : Électrification Rurale.

FACÉ : Fonds d'Amortissement des Charges d'Électrification

FEDER : Fonds Européens de Développement Régional

FNSICAÉ : Fédération nationale des SICAE

F.N.C.C.R. : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

Fourniture : Vente d'électricité, c'est à dire commercialisation des électrons à des clients. L'ouverture des marchés ne concerne que la fourniture d'électricité. On la distingue de la distribution qui concerne

l'acheminement de ces électrons sur le réseau. On distingue, dans la demande électrique, quatre formes de consommation

- la fourniture électrique "de base" (ou "ruban") qui est produite ou consommée de façon permanente toute l'année,
- la fourniture de "semi-base" dont la période de production et de consommation est concentrée sur l'hiver,
- la fourniture de "pointe" qui correspond à des périodes de production ou de consommation chargées de l'année,
- la fourniture "en dentelle" qui constitue un complément d'une fourniture de "ruban".

G.D.F : Gaz de France

GRD (*distribution system operator*) : Gère les lignes à la sortie des postes à haute tension jusqu'au compteur des utilisateurs. En France, il s'agit d'EDF et des ELD.

Gestionnaire du réseau de transport (GRT) (*transmission grid manager*) : Entité responsable de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau public de transport ainsi que des interconnexions avec l'étranger. Le gestionnaire du réseau est également chargé de gérer à tout instant les flux d'électricité et de garantir la sécurité et l'efficacité du réseau. Il doit assurer, de façon non discriminatoire, l'appel des différentes installations de production. En France, le GRT est un service d'EDF, le Réseau de Transport Electrique (RTE), autonome au sein de l'établissement public.

GIE : Groupement d'Intérêt Economique.

HTA : Haute Tension du domaine A : tension comprise entre 1 et 40kV.

HTB : Haute Tension du domaine B : tension comprise entre 40 et 130kV.

HQE : Haute Qualité Environnementale.

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IVF : Ingénieurs des Villes de France (Association)

JO : Journal Officiel

Marché spot (ou marché *day-ahead*) : marchés sur lesquels s'effectuent des transactions d'échange et d'achat/vente portant sur des quantités d'électricité ou des volumes de gaz livrables à divers horizons de temps (un jour, une semaine, un mois, six mois, un an...). Pour constituer des marchés fiables et des références de prix crédibles pour les intervenants, ces marchés doivent répondre à une double exigence de transparence (publication des données en temps réel) et de liquidité (aucun intervenant ne doit être susceptible d'influer sur le marché en raison d'une position dominante).

MDE : Maîtrise de la Demande d'Électricité

Mécanisme d'ajustement (*balancing mechanism*) : marché permettant à un GRT d'équilibrer à chaque instant la production et la consommation grâce aux quantités d'électricité supplémentaires que les producteurs peuvent fournir ou aux réductions de consommation que les consommateurs peuvent prodiguer.

Obligation d'achat (*purchase obligation*) : dispositif législatif obligeant, EDF et les Distributeurs non nationalisés (DNN), à acheter de l'électricité produite par certaines filières de production à des conditions imposées.

Programmation pluriannuelle des investissements (PPI) (*pluriannual investment program*): dans la loi française, objectifs fixés par le ministre chargé de l'énergie en matière de répartition des capacités de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique.

PDE : Plan de Déplacement d'Entreprise

PNAEE : Plan National pour l'Amélioration de l'Efficacité Énergétique

Responsable d'équilibre (*balancing provider*) : tout opérateur qui s'engage contractuellement à financer, auprès de RTE, le coût des écarts constatés a posteriori, au sein d'un périmètre d'équilibre entre électricité injectée (par des producteurs du périmètre) et électricité consommée (par des consommateurs du périmètre).

Réseau de transport principal, régional et de distribution d'électricité (*transmission grid, distribution grid*) : réseau conçu pour le transit et la transformation de l'énergie électrique entre les lieux de production et les lieux de consommation. Il est composé de lignes électriques qui assurent les liaisons à des niveaux de tension donnés et de postes composés de transformateurs de tension, d'organes de connexion et de coupure, d'appareils de mesures, de contrôle-commande et de moyens de compensation de l'énergie réactive.

On distingue trois hiérarchies de réseaux :

- le réseau de grand transport et d'interconnexion qui achemine, en 400 kV ou 225 kV de grandes quantités d'énergie sur de longues distances avec un faible niveau de perte.
- les réseaux régionaux de répartition qui répartissent l'énergie au niveau des régions qui alimentent les réseaux de distribution publique ainsi que les gros clients industriels en 225 kV, 90 kV et 63 kV.
- les réseaux de distribution à 20 kV et 400 V, qui desservent les consommateurs finals en moyenne tension (PME-PMI) ou en basse tension (clientèle domestique, tertiaire, petite industrie).

RGP : Recensement Général de la Population

RTE : Réseau de Transport d'Electricité, né le 1er juillet 2000, est le gestionnaire unique de réseau public français de transport d'électricité à haute et très haute tension. Cet organisme indépendant a vocation, dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité en France, à assurer la continuité et le qualité du service public de transport d'électricité, en garantissant l'une de ses missions essentielles : l'accès équitable de tous les utilisateurs (producteurs, distributeurs et consommateurs éligibles) au réseau. Concrètement, il exploite le réseau électrique de transport, assure la maintenance et le développement des infrastructures de transport.

SICAE : Société d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité

SIG : Système d'Information Géographique

SEM et SAEML: Société d'Economie Mixte et Société Anonyme d'Economie Mixte Locale.

SHEM : Société Hydroélectrique du Midi, filiale de la SNCF dont 40% appartiennent au groupe Suez.

Subventions croisées (*cross-subsidies*) : utilisation des ressources d'une activité au profit d'une autre dans des conditions ne reflétant pas celles qui régiraient les relations de marché entre deux entreprises distinctes.

Tarif timbre-poste (*postage stamp rate*) : principe de tarification qui permet d'avoir accès à toute une zone de desserte, contre le paiement d'un droit d'accès unique, indépendant de la distance parcourue par l'électricité. Ce tarif se subdivise en deux parties :

- Un timbre d'injection : paiement par le producteur pour livrer son énergie en un point de connexion du réseau
- Un timbre de soutirage : paiement par le consommateur pour être alimenté en un point de connexion du réseau.

Zones non-interconnectées (ZNI) (*non interconnected territories*) : zones du territoire national qui ne sont pas reliées (par des lignes électriques) au réseau métropolitain continental (en pratique, la Corse et les départements d'outre mer).

Unités électriques :

- **Unités de puissance**
 - watt (W) ; kilowatt (kW) : 1000 W ; mégawatt (MW) : 1 million de Watts, soit 1000 kW ; ; gigawatt (GW) : 1 milliard de watts, soit 1 million de kW ; térawatt (TW) : 1000 milliards de watts, soit 1 milliard de kW.

Les équipements électriques de l'habitation d'un ménage (appartement, pavillon) requièrent une puissance d'alimentation usuellement comprise entre 5 et 12 kW. En ce qui concerne les clients raccordés aux réseaux de distribution, les tarifs bleus actuels correspondent aux petites puissances (jusqu'à 36 kW), couvrant les ménages et les petits professionnels (professions libérales, certains artisans et commerçants...).

Les tarifs jaunes correspondent à des puissances intermédiaires (de 36 à 250 kW), adaptées aux PME, à certaines installations agricoles... Tarifs bleus et tarifs jaunes font l'objet d'alimentations en basse tension. Les tarifs verts (plus de 250 kW) correspondent à des entreprises d'une taille plus importante, alimentées en moyenne tension.

- **Unités d'énergie** : expriment un appel de puissance pendant une certaine durée : watt heure (Wh), kilowattheure (kWh), mégawattheure (MWh), gigawattheure (GWh), térawattheure (TWh).

THT : Très Haute Tension (Haute Tension B)

U.F.E : Union Française de l'Électricité. Syndicat patronal des entreprises du domaine de l'énergie électrique.

ENTRETIENS, COLLOQUES ET REUNIONS PUBLIQUES.

Entretiens individuels :

Personnes rencontrées	Organismes	Date	Lieu	Dossier
Jean LEROY chargé de mission	Rhonalpénergie Environnement	18-avr-2002	Lyon	étude Rhône
Jean VILLIEN, chef de mission	Mission écologie - <i>Grand Lyon</i>	18-avr-2002	Lyon	étude Rhône
Laurent LEFEVRE, directeur du service environnement	Région Rhône-Alpes	6-mai-2002	Charbonnières	étude Rhône
Monsieur STRAUSS, ingénieur	SIGERLY	6-mai-2002	Villeurbanne	étude Rhône
Pierre-Yves MOREAU, directeur d'agence	EDF GDF Service Lyon Métropole	7-mai-2002	Lyon	étude Rhône
Alexis GELLE, ancien directeur	SYDER	3-juin-2002	Ecully	étude Rhône
Annie GUILHOT, fonctionnaire territorial	Ville de Lyon	3-juin-2002	Lyon	étude Rhône
Bernard FARGEOT, fonctionnaire territorial	Ville de Lyon	3-juin-2002	Lyon	étude Rhône
Bernard ESTABLIE, conseiller technique	Le Grand Lyon	18-juin-2002	Lyon	étude Rhône
Daniel HALLOO	VP comm. Urbaine Dunkerque	7-oct-2002	Dunkerque	Dunkerque
Frédéric MABILLE et Xavier HENRIOT	Direction énergie de la Comm. Urbaine de Dunkerque	7-oct-2002	Dunkerque	Dunkerque
Yves COEFFE	Dir. FACE, ancien dir. Centre Grenoble	9-janv-2003	Paris	Isère
Pierre VAN de VYVER	Institut de la Gestion Déléguée	28-janv-2003	Paris	Isère
Martine ECHEVIN, directrice	Agence locale de l'énergie	5-févr-2003	Grenoble	Isère
Madame PELMONT, directrice	SE 38	4-févr-2003	Grenoble	Isère
Philippe MENANTEAU, chercheur	IEPE	5-févr-2003	Grenoble	Isère
Alexis GELLE, chargé de mission	FNCCR	18-avr-2003	Paris	National
Michel LAPEYRE, directeur	FNCCR	18-juin-2003	Paris	National
Jean-Paul GIRAUD, Président	GEG – Mairie de Grenoble	27-juin-2003	Grenoble	Isère
Norbert DURAND (ancien dir. Gen. GEG)	DEGS groupements de centres EST	9-juil-2003	Paris	Isère
Pierre GUELMAN	EDF Projet collectivité	28-janv-2004	Paris	National
Richard BUCKENMEYER	Directeur aux collectivités de Electricité de Strasbourg	4-fév-2004	Strasbourg	Alsace
Jean GAUBERT	Député des Côtes d'Armor, membre du conseil d'administration d'EDF, Président du syndicat d'électricité des Côtes d'Armor	11-fév-2004	Paris	Global
Geneviève ANCEL	Conseiller auprès du Président du Grand Lyon	17-fév-2004	Lyon	Lyon

Pierre ABADIE et J STRAUS	Président et directeur du SIGERLY	17-fév-2004	Lyon	Lyon
Jean BESSON	Sénateur de la Drôme, Président du syndicat d'électricité de Drôme	24-fév-2004	Paris	National
Claude TURMES	Député européen, rapporteur de la 2 nd e directive au Parlement Européen	9 mars 2004	Strasbourg	Europe
Christian LABIE	Directeur de Rhône-Alpes-Energie-Environnement	19 mars 2004	Lyon	Lyon-Grenoble
Jean-Louis JOLIOT	Président de Electricité de Strasbourg	8 avril 2004	Paris	Grenoble-Strasbourg
Christian BLANES	Directeur délégué de GEG	9 avril 2004	Grenoble	Grenoble
Philippe CARBIENER	Adj. Au maire d'Ilkirsch, conseiller régional Verts de la région Alsace	15 avril 2004	Illkirsch	Alsace
Roger LERON	Président de RhonalpesEnergies Environnement	22 avril 2004	Paris	Lyon-National
Bruno JOHANNES	Directeur délégué de l'Association d'expertise des concessions (AEC) et de Service Public 2000	28 avril 2004	Paris	National
Estelle LEROY	Chargée de mission Energies renouvelables Conseil régional Alsace	7 mai 2004	Strasbourg	Alsace
Jacques BOZEC	Directeur de l'ANROC	8 juin 2004	Paris	National
Henri CHAMBON-Jean-Philippe CHONE	EDF délégation régionale Rhône-Alpes	15 juin 2004	Lyon	Rhône
Bertrand VAN DEN ABEELE	Resp. Collectivités locales Energie du Rhône, Electrabel-Suez	6 juillet 2004	Paris	National
Dominique BOUCHE	Electricité de Strasbourg, dél. Veille stratégique et à l'audit	8 juillet 2004	Strasbourg	National et Alsace
Michel MASSONI	CRE , dir. de l'Accès aux Réseaux Electriques.	15 juillet 2004	Paris	National
François-Michel GONNOT	Député de l'Oise	21 juillet 2004	Paris	National
Luc GATIN	Secrétaire général de la FNSICAE	24 août 2004	Paris	National
Jean GUILLHAMON	Ancien directeur général d'EDF	A plusieurs reprises	Paris	National
Emmanuel JULIEN	Directeur du syndicat de la Vienne	28 sept. 2004	Poitiers	Régie de la Vienne
Gérard MARCOU	Professeur Droit Public Université Paris I	29 sept. 2004	Paris	National
Francis PILLOT	Direction des plates-formes EDF Grenoble	22-oct-2004	Grenoble	Isère

Stéphane PERE	Directeur de cabinet du Président de la CNR, chargé des relations institutionnelles	25-oct--2004	Lyon	National
Claude MILIOT	Directeur des études – AMGVF	27-oct-2004	Paris	National
Bernard BRUN	Président de l'UFE	23-nov-2004	Paris	National
Daniel BELON	Directeur du syndicat de la Loire	25 mars 2005	Paris	National

Colloques et réunions publiques :

Intitulé du colloque	Organismes	Date	Lieu
Energies renouvelables et politiques publiques	Syndicat des énergie renouvelables	4-avr-2002	CNIT défense
L'encadrement des entreprises de l'énergie face aux mutations dérèglementation : quel bilan, quelles alternatives ?	UFICT-CGT	3-avr-2002	CGT Montreuil
ENRON, pratiques comptables, gouvernement d'entreprise	Université Dauphine, IFE	9-avr-2002	Maison de la chimie
La loi de 2000 et les collectivités	AMORCE	25-juin-2002	Lyon
Colloque ISIGE-Mines Paris, réalités et chimères environnementales		10-oct-2002	Paris
Assemblée des communautés de France - convention annuelle	ADCF	6 et 8 nov. 2002	Grenoble
4° Assises nationales de l'énergie		2 au 4 déc. 2002	Grenoble
Assises des libertés locales		10-déc-2002	Lyon
Colloque SIPPEREC Marché de l'électricité, les enjeux de la seconde directive européenne	SIPPEREC	28-janv-2003	Paris
Les conséquences de l'ouverture des marchés de l'énergie	CNFPT - ALE- SE 38	8-avr-2003	Grenoble
Débat national sur les Energie	Gouvernement	5 et 6 mai 2003	Rennes
Colloque du SDEG	SDEG Syndicat Gironde	12-juin-2003	Talence (Bordeaux)
Congrès de la FNCCR	FNCCR	23-26 sept. 2003	La Rochelle
Conférence-débat du Syndicat des Côtes d'Armor	SDE 22	13-janv-2004	Saint-Brieuc
5° assises nationales de l'énergie	Dunkerque et Grenoble	21-22 janv. 2004	Dunkerque
Les collectivités locales face à l'ouverture des marchés de l'électricité	SIPPEREC	6 avril 2004	Paris
Colloque de l'INET, promotion Olympe de Gouges <i>Qui décide ? Pouvoir et décision dans les institutions publiques</i>	INET-Sénat	21 avril 2004	Paris
Congrès du syndicat des énergies renouvelables	SER	9 juin 2004	Paris
Réunions trimestrielles de la commission entreprises locales	CEEP	2002-2005	Bruxelles

TABLE DES CARTES

<i>Carte 1 : Photo satellite de l'Europe et de l'Italie lors du black out du 28 septembre 2003</i>	23
<i>Carte 2 : Photo satellite du continent Nord-Américain à l'occasion du Black-out du 14 août 2003</i>	23
<i>Carte 3 : Carte des concessions EDF et des entreprises locales d'électricité (déc. 2002)</i>	53
<i>Carte 4 : Zoom sur Rhône-Alpes de la carte des concessions de distribution et des entreprises locales d'électricité (2002)</i>	54
<i>Carte 5 : Carte des départements ayant choisi le régime urbain d'électrification</i>	61
<i>Carte 6 : Carte des syndicats départementaux d'électricité en décembre 2002</i>	72
<i>Carte 7 : Carte de localisation des Entreprises Locales de Distribution et des régies municipales</i>	95
<i>Carte 8 : SICAE de l'Oise, zone d'exploitation et agences commerciales. Source : www.sicae-oise.fr</i>	99
<i>Carte 9 : Territoire d'exploitation de la SICAE de Saint-Martin de Londres (Hérault). Source site Internet de la SICAE www.cesml.com</i>	99
<i>Carte 10 : Installations hydrauliques de la CNR. Source CNR Internet</i>	166
<i>Carte 11 : Centres EDF-GDF (en couleur) et frontières départementales en France métropolitaine</i>	183
<i>Carte 12 : Carte des frontières institutionnelles et organisationnelles d'EDF en Rhône-Alpes</i> .184	
<i>Carte 13 : EPCI à fiscalité propre au 1/01/1999. Source : Ministère de l'Intérieur/ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005 et site Internet de la DGCL</i>	196
<i>Carte 14 : Carte des EPCI à fiscalité propre au 1/01/2004. Source : Ministère de l'Intérieur/ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005 et site Internet de la DGCL</i>	197
<i>Carte 15 : Agences régionales de l'énergie. Source : site du RARE (Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement)</i>	248
<i>Carte 16 : Principaux acteurs de la nébuleuse environnementale « collectivités locales-énergie »</i>	262
<i>Carte 17 : Périmètres des syndicats intercommunaux, SYDER, SYGERLY et du Grand Lyon</i> .362	
<i>Carte 18 : Périmètres des syndicats intercommunaux, SIGERLY, SYDER, et Grand Lyon. Zoom sur le Grand Lyon, légende identique à la carte précédente</i>	363
<i>Carte 19 : Carte des cantons du département du Rhône. Source : CG 69</i>	364
<i>Carte 20 : Carte des cantons du département de l'Isère</i>	377
<i>Carte 21 : Carte des circonscriptions législatives du département de l'Isère</i>	378

<i>Carte 22 : Carte de présentation du territoire du syndicat SE 38. (document SE 38).....</i>	<i>385</i>
<i>Carte 23 : Autorités concédantes directes et déléguées en Isère pour la distribution d'électricité.</i>	<i>388</i>
<i>Carte 24 : Territoires de la distribution dans la communauté d'agglomération de Grenoble.</i>	<i>389</i>
<i>Carte 25 : Organisation territoriale de l'intercommunalité en Isère</i>	<i>390</i>
<i>Carte 26 : L'ouverture des marchés de l'énergie fait de l'Europe le champ d'opérations naturel des électriciens européens historiques. Source : EDF Présentation de Jean-Louis Mathias au MEDEF en avril 2005.....</i>	<i>450</i>

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE 9

<i>Le positionnement des collectivités locales face à l'électricité, un sujet géopolitique ?</i>	12
<i>Frontières disciplinaires, méthodologie et contexte</i>	15
<i>Cheminement</i>	19
<i>Chronique d'un contexte mouvant</i>	24

PREMIERE PARTIE : ENJEUX GEOPOLITQUES AUTOUR DU SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE 27

CHAPITRE I. LA DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ELECTRICITE EST UN ENJEU DE POUVOIR LOCAL 33

A. <i>Genèse du service public de l'électricité : compétences partagées entre les collectivités locales, l'Etat et EDF</i>	37
1) La loi de 1906, la naissance des syndicats d'électrification et de la FNCCR et l'électrification du territoire.	37
(a) La loi de 1906 ou la naissance du service public de la distribution d'électricité	38
(b) L'électrification du territoire et la création du FACÉ	38
(c) La création de la FNCCR	41
2) 1946 : naissance de l'entreprise publique EDF ; les collectivités sont en sommeil mais maintiennent un pouvoir discret sur le système.	42
(a) Contexte et portée de la loi de nationalisation	44
3) Le réveil des collectivités locales au cours des années 1990 : le renouvellement des cahiers des charges de concession de distribution publique	45
(a) 1991 : le congrès de Strasbourg de la FNCCR ou la renaissance du pouvoir concédant	49
(b) La signature des premiers contrats de concession de nouvelle génération	50
B. <i>L'équilibre discret du système de l'électrification rurale et des relations contractuelles entre les collectivités concédantes et EDF : un outil de pouvoir pour quelques élus.</i>	56
1) L'électrification rurale et le FACÉ : le nerf du pouvoir des collectivités locales	58
(a) L'ensemble du système de l'électrification rurale repose sur la distinction entre zones rurales et zones urbaines	59
(b) Le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACÉ)	63
(c) De l'électrification des territoires ruraux au maintien du système de l'électrification rurale : le vouloir-vivre du FACÉ	66
(d) Les faiblesses du dispositif	68

2)	Les syndicats d'électricité : interfaces entre les élus et EDF ?	69
(a)	Une géographie contrastée	70
(b)	Catalyseurs ou interfaces ?	73
(c)	Le syndicat entreprise ou la diversification des compétences	74
3)	La FNCCR et les acteurs de l'économie concessionnaire	77
(a)	Un réseau d'influence discret mais efficace au service du pouvoir concédant local	78
(b)	Relais parlementaires	81
4)	Fragilités et critiques du système	84
(a)	Les limites de la stratégie d'influence discrète de la FNCCR.	84
(b)	Critiques et défiances de l'administration	87
(c)	Les arrêtés anti-coupures et le silence des concédants	89
C.	<i>Les entreprises locales de distribution d'électricité : exceptions historiques ou laboratoires ?</i>	92
1)	Les SICAE, exceptions dans l'exception	96
2)	L'ANROC	100
3)	La FNCCR et les Entreprises Locales d'Electricité (ELE)	103
4)	Deux modèles d'avenir pour les Entreprises Locales de Distribution ?	104
(a)	Electricité de Strasbourg, une société anonyme	104
(b)	Gaz et Electricité de Grenoble, une société anonyme d'économie mixte locale (SAEML)	106
CHAPITRE II.	LE SYSTEME ELECTRIQUE FRANÇAIS FACE A L'OUVERTURE DES MARCHES DE LA FOURNITURE	109
A.	<i>La libéralisation du marché de l'énergie</i>	109
1)	L'inexorable libéralisme européen : entre la contrainte et l'alibi	110
(a)	Le processus politique d'ouverture des marchés	112
(b)	Les étapes de l'ouverture progressive des marchés	114
(c)	De livres verts en directives européennes : la « fabrique » bruxelloise de la re-régulation.	116
2)	Libéralisation du marché et privatisation des entreprises : des questions distinctes ?	117
(a)	Motivations politiques et idéologiques	119
(b)	L'adaptation des entreprises au marché ouvert	123
B.	<i>Les collectivités locales et les syndicats face au marché</i>	126
1)	Postures politiques locales et/ou nationales des élus locaux face à la libéralisation	126
(a)	Options politiques et idéologiques	127
(b)	Options pragmatiques : le renforcement d'un pouvoir local ?	130
2)	Les collectivités locales et l'achat d'électricité	131
(a)	L'ouverture du marché de la fourniture d'électricité aux collectivités locales.	132
(b)	Les achats groupés, un risque et une opportunité pour les syndicats départementaux	136

(c)	La collectivité interface : vers un service public local de la fourniture d'électricité ?	140
C.	<i>Nouveaux jeux d'acteurs et de concurrence</i>	145
1)	La CRE, nouvel acteur institutionnel	145
(a)	Orientations « politiques » de la CRE	147
(b)	Un nouveau jeu d'acteurs	149
(c)	Vers des rivalités de territoires entre régulateurs locaux et nationaux ?	152
2)	Les entreprises locales de distribution (ELD), enjeux et perspectives	156
(a)	Des élus locaux très attachés à leurs ELD	157
(b)	Un avenir menaçant pour la majorité des petites ELD mais des capacités d'adaptation	159
(c)	Les ELD, une porte d'entrée pour les opérateurs concurrents d'EDF	162
3)	Stratégie de retour d'un énergéticien, Electrabel-Suez	163
(a)	La Compagnie Nationale du Rhône	164
(b)	Suez-Lyonnaise des Eaux	170
(c)	Accords et partenariats entre les ELD et Electrabel-Suez	172
CHAPITRE III. LES IMPACTS DE LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA DECENTRALISATION SUR LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ		175
A.	<i>Communes, départements, régions : les échelles territoriales et institutionnelles de la distribution</i>	176
1)	Le choix de l'intercommunalité à maille départementale	177
(a)	L'échec de la régionalisation : les EPRD	177
(b)	Les cent-deux centres de distribution d'EDF ou le choix de la départementalisation... inachevée.	180
2)	Les régions et l'énergie, des compétences en demi-teinte	186
(a)	Les observatoires régionaux du service public de l'électricité	187
(b)	Le schéma de services collectifs de l'énergie (SSCE)	188
B.	<i>De l'intercommunalité fonctionnelle au pouvoir d'agglomération : vers la prise de compétence « énergie » par les communautés urbaines ou d'agglomération ?</i>	192
1)	Les risques de réactivation du clivage entre rural et urbain	192
(a)	Vers l'intercommunalité politique ?	195
2)	La stratégie des petits pas : du marché au politique	199
(a)	Raisons, réseaux et représentations des territoires	200
<i>Conclusion de la première partie : De nouvelles attentes pour les collectivités locales ?</i>		203
1.	Quels rôles pour les collectivités concédantes ?	204
2.	Des collectivités locales plus mûres et dont les exigences vis-à-vis d'EDF sont croissantes	205

SECONDE PARTIE : ELECTRICITE ET DECENTRALISATION, VERS DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES ? **207**

CHAPITRE I.	DES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES MILITANTES... A LA GENERALISATION DES DEMARCHES LOCALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE	212
A.	<i>Les pionnières : les collectivités militantes</i>	212
1)	De l'économie à la maîtrise de l'énergie	213
(a)	Politiques énergétiques locales et collectivités locales énergiques	214
(b)	Réseaux de chaleur et réseaux politiques	217
2)	L'exemple de l'Alsace et de Fribourg en Allemagne	219
(a)	La promotion alsacienne des énergies renouvelables	219
(b)	Freiburg, haut-lieu du tourisme environnemental	223
B.	<i>Vers la généralisation des démarches locales de développement durable</i>	226
1)	L'appui des politiques communautaires	227
(a)	Les certificats verts, consommer renouvelable et local	227
2)	Les agendas 21 locaux : vers une démarche globale et durable ?	229
(a)	Le développement durable : entre slogan et concept	230
(b)	Le développement du « développement durable » sera-t-il durable ?	232
3)	L'énergie peut-elle devenir un enjeu électoral ?	234
CHAPITRE II.	ACTEURS ET REPRESENTATIONS DANS LA NEBULEUSE ENERGETIQUE LOCALE	237
A.	<i>Les acteurs des politiques énergétiques locales</i>	238
1)	Directeurs de syndicats d'énergie, de régies et dirigeants de la FNCCR	238
2)	L'ADEME et les « adémiens » : une agence militante ?	239
3)	Lobbystes, militants et professionnels de l'énergie renouvelable et/ou décentralisée	245
(a)	Le réseau des agences locales et régionales de l'énergie	247
(b)	Energie-Cités	248
(c)	AMORCE	250
(d)	Le groupe de travail Énergie de l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France	252
4)	Associations nationales d'élus locaux et parlementaires spécialisés	256
(a)	Les associations nationales d'élus locaux	256
(b)	Les parlementaires en pointe dans le domaine	258

B.		<i>Poids, usages et retournements des représentations dans le domaine de l'énergie</i>	263
1)	Les outils de la puissance et du service public : le monopole, le marché, l'entreprise publique et la culture de l'ingénieur		264
(a)	Le mirage « économisciste » : un marché de concurrence pure et parfaite...		264
(b)	« Nous n'appartenons pas à l'Etat mais à la Nation »		267
(c)	De l'entreprise publique en monopole Electricité de France à la société anonyme		269
(d)	EDF, de l'ingénieur au financier...		271
2)	La montée en puissance des préoccupations environnementales		273
(a)	Environnement et environnement local		273
(b)	L'énergie est au cœur des enjeux environnementaux		277
(c)	Maîtrise de l'énergie ou malthusianisme énergétique ?		278
3)	Le nucléaire : la source d'énergie militante des écologistes français		279
(a)	Les premières contestations antinucléaires comme baptême politique d'une génération militante		281
(b)	Des représentations fortes et composites		283
(c)	Militants, entreprises et marché : une lutte de territoires et de concurrence		287
(d)	La gestion des déchets nucléaires : le talon d'Achille du nucléaire ?		290
4)	La décentralisation... contre l'Etat : remède et/ou projet ?		293
(a)	Le « paradis nordique » ou la force d'une représentation		294
(b)	La production d'énergie dite « décentralisée »		300
C.		<i>Un service public local... et national ?</i>	306
1)	Le service public à la française		307
(a)	Le service public		307
(b)	La gestion déléguée : le « French model » contre le service public à la française ?		308
(c)	La péréquation		318
(d)	L'organisation partagée du service public : la définition du service public de l'électricité par la loi du 10 février 2000		322
2)	Les deux glissements sémantiques à l'œuvre, l'europpéen : du service public au <i>service d'intérêt économique général</i> , et le « managérial » : d'une entreprise de service public à une entreprise de <i>développement durable</i> ?		326
(a)	Du service public au service universel, une « commodité de langage » ?		327
(b)	Le glissement sémantique « managérial » : de l'entreprise de service public à l'entreprise au service du développement durable		335
3)	La concurrence des représentations : « <i>Le service public, c'est nous</i> »		337

A.	<i>Lyon et le département du Rhône : des territoires en recomposition, le rural et l'urbain</i>	343
1)	Contexte géopolitique, territoires et acteurs institutionnels de l'énergie	343
(a)	Le département et le Conseil général du Rhône	344
(b)	La communauté urbaine du Grand Lyon et la ville de Lyon	344
(c)	Les syndicats d'électrification	347
2)	Les acteurs associatifs ou para-publics	350
(a)	L'association « Rhônalpénergie-Environnement »	350
(b)	L'agence locale de l'énergie (ALE)	351
3)	Les acteurs économiques	352
(a)	La Compagnie Nationale du Rhône (CNR)	352
(b)	Prodith & Dalkia	353
4)	Vers une recomposition du paysage syndical intercommunal	354
(a)	La démarche de clarification	354
(b)	La dissolution des syndicats primaires et la constitution du syndicat départemental	355
(c)	La scission du SIGERLY et du SYDER	357
5)	Raisons et enjeux de cette recomposition	358
(a)	Les vraies raisons d'une rupture	358
(b)	Les conséquences de ce nouveau paysage institutionnel : vers une rupture territoriale ?	359
6)	Quelles perspectives d'avenir pour le département ? Hypothèses...	360
(a)	Vers une harmonisation de la zone urbaine ?	365
(b)	Vers un syndicat départemental réunifié ?	366
B.	<i>Grenoble et l'Isère : L'énergie au cœur du territoire</i>	369
1	Données générales et contexte local	369
(a)	Une culture de l'énergie et du socialisme municipal	370
(b)	Contexte politique	374
(c)	Acteurs politiques liés à l'énergie	381
(d)	Territoires divisés entre EDF-GDF et GEG	384
2)	Acteurs institutionnels du service public de l'électricité en Isère	391
(a)	Gaz et Electricité de Grenoble	391
(b)	Le Syndicat Energies de l'Isère (SE 38)	401
(c)	Une nébuleuse environnementaliste particulièrement dense et active dans l'agglomération grenobloise	406
3)	Conclusion et perspectives : un territoire d'avant-garde ?	409
	Références bibliographiques :	413
C.	<i>Evolutions institutionnelles et économiques des regies des Deux-Sèvres et de la Vienne</i>	415
1)	Le département de la Vienne	416
(a)	Le Syndicat Intercommunal d'Electricité et d'Equipement du Département de la Vienne (SIEEDV)	416

(b)	La création de la société d'économie mixte locale, SOREGIES	417
2)	Le département des Deux-Sèvres : <i>Ouest Energie</i>	419
(a)	Le SIEDS, Syndicat Intercommunal d'Energie des Deux-Sèvres et sa régie	419
(b)	Le schéma projeté de l'évolution des entreprises du SIEDS	420
(c)	De régie en SEM et de SEM en SA : les étapes vers une privatisation des entreprises locales de distribution ?	424
3)	Contentieux et rivalités de territoires	428
(a)	Les faits et la décision de la CRE	428
(b)	Règles de territorialité applicables aux entreprises locales de distribution	430
(c)	Dispositions législatives récentes	432

CONCLUSION GENERALE : ENERGIE ET TERRITOIRES : VERS UNE APPROCHE GLOBALE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES ? 437

<i>L'organisation du service public est un enjeu de pouvoir et de territoire</i>	439
<i>Acteurs et représentations</i>	440
<i>Vers une pratique de l'intelligence territoriale ?</i>	443
<i>Services publics de l'énergie, distribution et politique énergétique : vers des problématiques globales ?</i>	443
<i>Décentralisation énergétique : vers des recompositions territoriales</i>	447
<i>Enjeux pour l'entreprise EDF</i>	449

ANNEXES 453

BIBLIOGRAPHIE 501

1	Ouvrages généraux	501
1.1	Histoire, économie et sociologie des entreprises	503
1.2	Distribution d'énergie et politiques énergétiques locales	504
1.3	Nucléaire	504
2	Travaux universitaires	505
2.1	Sociologie, science politique, géopolitique	505
2.2	Economie	505
2.3	Histoire	506
2.4	Droit	507
2.5	Aménagement, urbanisme, environnement	507
3	Articles, rapports, publications administratives ou de EDF	507
3.1	Géopolitique, sociologie, science politique	507
3.2	Énergie – développement durable	509
3.3	Service-public, Entreprise EDF, Libéralisation	512
3.4	Rapports parlementaires et ministériels	515

Sites Internet 517

Régies et entreprises locales de distribution : 517

Liens Institutionnels 517

GLOSSAIRE, ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES. 518

ENTRETIENS, COLLOQUES ET REUNIONS PUBLIQUES. 523

TABLE DES CARTES 527

TABLE DES MATIERES 529

LE ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE EST UN DOMAINE MECONNU DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN RAISON DU POIDS SYMBOLIQUE D'EDF. POURTANT, LES COMMUNES ET LEURS REGROUPEMENTS SYNDICAUX INTERCOMMUNAUX, QUI ONT JOUE UN ROLE HISTORIQUE DANS L'ELECTRIFICATION DU TERRITOIRE NATIONAL, ONT SU CONSERVER D'IMPORTANTES PREROGATIVES EN TANT QU'AUTORITES CONCEDANTES DE CE SERVICE PUBLIC. LES SYNDICATS DEPARTEMENTAUX D'ELECTRICITE SONT DEVENUS DES LIEUX ET DES OUTILS D'UN POUVOIR LOCAL DISCRET POUR LES ELUS QUI EN ONT LA CHARGE.

L'ANALYSE GEOPOLITIQUE DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET L'ELECTRICITE FAIT APPARAITRE LA DIVERSITE DES ACTEURS ET LA FORCE DE LEURS REPRESENTATIONS. PRISES DANS LE DOUBLE MOUVEMENT DE LA LIBERALISATION DES MARCHES DE L'ENERGIE ET DE LA DECENTRALISATION, LES COLLECTIVITES LOCALES ASPIRENT A RENFORCER LEURS COMPETENCES. PAR AILLEURS, LA DECENTRALISATION S'ACCOMPAGNE D'UNE MONTEE EN PUISSANCE DES DISCOURS SUR LES POLITIQUES ENERGETIQUES LOCALES ET D'UN CONFLIT D'ECHELLES ET DE TERRITOIRES SUR LA « BONNE » MAILLE POUR CONDUIRE CES POLITIQUES.

LOCAL AUTHORITIES AND ELECTRICITY: TERRITORIES, ACTORS AND ISSUES WITHIN THE LOCAL PUBLIC SERVICE IN FRANCE

IN FRANCE, THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE ORGANIZATION OF THE ELECTRICITY SUPPLY SYSTEM IS LARGELY UNKNOWN MAINLY DUE TO THE SYZE OF THE STATE-OWNED UTILITY ELECTRICITÉ DE FRANCE (EDF). LOCAL AUTHORITIES AND THEIR GROUPINGS PLAYED A MAJOR ROLE IN THE ELECTRIFICATION OF THE NATIONAL TERRITORY AND HAVE KEPT IMPORTANT PREROGATIVES AS CONCEDING AUTHORITIES OF THIS SERVICE OF GENERAL INTEREST. THESE GROUPINGS ALSO BECAME THE TOOLS OF THE SOFT POWER OF LOCAL ACTORS. THE GEOPOLITICAL ANALYSIS OF THE RELATIONSHIPS BETWEEN LOCAL MUNICIPALITIES AND ELECTRIC POWER STAKEHOLDERS SHOWS THE DIVERSITY OF ACTORS AND OPINIONS.

STUCK BETWEEN MARKET LIBERALIZATION ISSUES AND DECENTRALIZATION TO LOCAL AUTHORITIES, THESE GROUPINGS TEND TO REINFORCE THEIR COMPETENCIES. FURTHERMORE, DECENTRALIZATION GOES ALONG WITH A REINFORCEMENT OF THE POLITICAL INVOLVEMENT IN LOCAL ENERGY POLICY AND WITH CONFLICTS ON THE ADEQUATE TERRITORIAL SCALE FOR THESES POLICIES.

DISCIPLINE : GEOGRAPHIE (MENTION GEOPOLITIQUE)

MOTS-CLES :

POLITIQUE ENERGETIQUE LOCALE / COLLECTIVITES LOCALES / DISTRIBUTION D'ELECTRICITE / POUVOIR LOCAL / EDF / SERVICE PUBLIC.

E.A. : CENTRE DE RECHERCHES ET D'ANALYSES GEOPOLITIQUES – INSTITUT FRANÇAIS DE GEOPOLITIQUE (ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES SOCIALES, UNIVERSITE PARIS 8)

ANNEXE « BASILIQUE » - 6 RUE EDOUARD VAILLANT – 93200 SAINT DENIS.
