

UN SIÈCLE D'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ EN FRANCE

En raison de son caractère particulier, le secteur électrique a suscité en France, de la part de la puissance publique, des politiques variées destinées à encadrer le comportement des acteurs privés et à promouvoir des considérations d'intérêt général. Plutôt libérales jusqu'à la veille de la Première guerre mondiale, plus dirigistes par la suite, elles s'inscrivent désormais dans le cadre d'une économie néo-libérale mise en forme par les institutions communautaires. Confrontées à cette mutation profonde, les collectivités locales françaises contribuent à façonner un nouveau modèle de service public qui, sans aucun doute, ne ressemblera en rien à ceux qui se sont succédés dans notre pays depuis plus d'un siècle.

PAR **François-Mathieu POUPEAU**, CHARGÉ DE RECHERCHES CNRS AU LABORATOIRE TECHNIQUES, TERRITOIRES, SOCIÉTÉS (LATS)

En raison de son caractère particulier, le secteur électrique a, dès ses débuts, suscité un intérêt de la part de la puissance publique en France. Les contraintes que la nouvelle énergie soulevait en matière de gestion du domaine public, les risques qui lui étaient associés, l'existence d'un « *monopole naturel* » dans les domaines du transport et de la distribution ont incité les pouvoirs publics à se doter d'instruments leur permettant d'encadrer le comportement des acteurs privés afin de faire valoir des considérations d'intérêt général. Cependant, bien loin d'être stables dans le temps, ces formes d'intervention ont considérablement varié au fur et à mesure que se déve-

loppait le secteur. Des premières installations – réalisées au XIX^e siècle à partir d'une chute d'eau pour alimenter un artisan et quelques maisons d'habitation – à la constitution encore inachevée d'un espace d'échanges européen, de nombreuses configurations se sont succédées. Les philosophies d'action ont été contrastées : plutôt libérales jusqu'à la veille de la Première guerre mondiale, plus dirigistes par la suite pour enfin, dans une période plus récente, rendre à l'initiative privée ses lettres de noblesse, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une économie néo-libérale. De même, les niveaux d'intervention publique ont considérablement évolué. Si l'État nous

apparaît aujourd'hui comme un acteur central – mais toutefois remis en question par l'approfondissement de l'intégration européenne –, il n'en a pas toujours été ainsi. Avant qu'il ne s'impose à partir des années 1930, ce sont plutôt les communes et les syndicats de communes qui ont occupé le devant de la scène, dessinant un modèle de service public aujourd'hui oublié.

Chacune de ces phases, marquée par l'intervention privilégiée d'un acteur, a correspondu à un moment particulier du développement de l'industrie électrique mais aussi à une façon singulière de concevoir le rôle de la puissance publique et de la doter d'instruments d'action pour mieux répondre aux problèmes qu'elle considérait alors comme relevant de sa responsabilité. Chaque phase a connu son apogée, plus ou moins durable, avant de s'achever sous le coup de transformations de nature à la fois sectorielle (des avancées technologiques, la diffusion des usages dans la société...) et globale (l'évolution des idéologies et du rôle de la puissance publique dans l'économie...) pour céder la place à de nouvelles formes de prise en charge. Une telle mise en perspective historique peut donc être utile pour mieux comprendre la période actuelle, qui se traduit par la recherche de nouveaux équilibres institutionnels. En effet, tout en se succédant les uns aux autres, ces «*âges de l'intervention publique*» ont laissé leur lot de textes de lois, d'actes jurisprudentiels, de structures organisationnelles, de façons de penser l'action publique. Bien plus que des sédiments témoignant d'un passé révolu, ces traces sont autant d'éléments qui nous permettent de mieux saisir les enjeux des recompositions à venir, car elles resurgissent dans certains débats actuels sur la recherche d'un cadre de régulation approprié. Selon qu'il puisera dans telle ou telle tradition d'intervention, qu'il privilégiera tel ou tel niveau d'encadrement, l'agencement institutionnel qui reste encore à inventer dessinera un nouvel équilibre des pouvoirs, qui affectera durablement la gestion du service public.

DES ORIGINES DE L'ÉLECTRICITÉ AUX ANNÉES 1920: UN SERVICE PUBLIC LOCAL

Loin de s'inscrire, comme aujourd'hui, au sein d'un espace européen où unités de production et réseaux de transport et de distribution forment un vaste ensemble interconnecté, le secteur électrique reste, à

l'origine, circonscrit à une échelle locale. L'absence – puis la lente diffusion – de technologies permettant de transporter la toute nouvelle énergie à longue distance (1) limitent fortement l'extension des premiers réseaux, qui ne couvrent tout au plus que quelques centres urbains ou bourgs ruraux de quelque importance. Elle explique que, dans l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle conséquentes, la profession reste, à ses débuts, essentiellement organisée autour d'industriels désireux de s'alimenter eux-mêmes ou de petits entrepreneurs qui pressentent l'importance que va avoir la nouvelle énergie dans l'avenir. Jusqu'à la Première guerre mondiale, c'est donc un fort émiettement qui prédomine dans le paysage industriel français, même si quelques grands groupes commencent déjà à se constituer qui préfigurent la constitution d'un oligopole.

Dans ce contexte technico-économique, qui n'est pas spécifique à la France mais qui caractérise le développement du secteur dans l'ensemble des pays occidentaux [Hughes, 1983], les collectivités locales deviennent les interlocuteurs naturels des premiers électriciens. S'il porte, pour des raisons de sécurité intérieure et militaire, une attention soutenue aux réseaux de télécommunications qui se construisent durant la même période, l'État ne s'intéresse guère à une activité qu'il considère comme n'étant pas de son ressort. Ce faisant, il laisse aux collectivités locales le soin d'encadrer les premières initiatives privées [Lévy-Leboyer et Morsel, 1994]. Forts des dispositions de la loi de décentralisation de 1884, qui consacre pour la première fois la qualité d'omnicompétence des communes et qui fait rentrer le contrôle de l'éclairage public et privé dans le champ des compétences locales, de plus en plus d'élus s'intéressent à la nouvelle énergie. Au fur et à mesure que celle-ci devient un enjeu de société, certains maires interprètent de manière large la loi de 1884 et n'hésitent pas à mobiliser l'instrument de la délégation de service public pour accélérer le déploiement des réseaux sur leur territoire. Aussi voit-on apparaître des contrats de concession à côté des régimes de l'autorisation et de la permission de voirie qui encadraient initialement, mais de manière lâche, le développement du secteur (2).

Si elle comporte certaines obligations – un droit de regard des conseils municipaux sur les investissements réalisés et sur les tarifs pratiqués, l'obligation de desservir l'ensemble des administrés selon un calendrier à définir – la concession n'en est pas moins perçue

(1) Les premières installations électriques se font en utilisant la technologie du courant continu. Si celle-ci possède de nombreux atouts, elle n'en comporte pas moins un inconvénient majeur: celui de ne pas pouvoir transporter l'énergie à longue distance. De ce fait, pendant plusieurs années, les centres de consommation doivent être proches des sources de production. Il faudra attendre quelques innovations techniques et la victoire du courant alternatif au tournant des XIX^e et XX^e siècles pour que cette question soit résolue, ouvrant la voie à une transformation importante du secteur [HUGHES, 1983].

(2) La permission de voirie est un dispositif assez «*libéral*», dans la mesure où les seules obligations qui pèsent sur un opérateur sont relatives à la gestion du domaine public communal (demande d'autorisation de travaux, respect des obligations édictées par la municipalité...). Contrairement à la délégation de service public, originellement, aucune contrainte tarifaire ou de desserte ne pèse sur l'entrepreneur qui construit les réseaux. Le régime de l'autorisation est, quant à lui, caractérisé par une plus grande souplesse encore

Le secteur électrique reste, à l'origine, circonscrit à une échelle locale (Publicité pour l'éclairage électrique – 1913)

comme une opportunité par certains acteurs de la profession. L'obtention d'un monopole de desserte sur une longue durée permet aux industriels de l'électricité de s'affranchir en partie des contraintes et incertitudes du court terme, liées au régime de la permission de voirie ou de l'autorisation. Elle leur offre un cadre institutionnel assurant une stabilité jugée d'autant plus nécessaire que l'activité fortement capitalistique oblige à engager d'importants moyens financiers.

Ce qui n'est, au XIX^e siècle, qu'une possibilité devient une compétence à part entière avec la loi du 15 juin 1906, qui érige la distribution d'électricité au statut de « *service public local* ». Avec cette loi, qui est fondamentale dans l'histoire du secteur en France, la distribution d'électricité est reconnue comme étant une prérogative locale (3), même si l'État se réserve la possibilité de contrôler les contrats de concession par

l'établissement d'un cahier des charges type, conforme à celui édicté par l'Administration, et dont les concédants ne peuvent modifier les clauses sans dérogation expresse du Conseil d'État. Ce cahier des charges type marque toutefois une emprise très limitée de l'État, à caractère essentiellement technique et administratif, dans la mesure où en est exclue la négociation des tarifs et du niveau des investissements à réaliser, qui reste l'entier apanage des acteurs du monde local (4). Disposant de ces instruments nouveaux, qui ont une autre force que les régimes de l'autorisation ou de la permission de voirie, un plus grand nombre de communes établit des concessions municipales et donne un nouvel essor à la distribution électrique (5).

Si la majorité des communes s'en tient à cette nouvelle prérogative, certaines d'entre elles interprètent de manière plus large leur nouvelle compétence. Par souci d'innovation en matière de gestion municipale

(3) Pour être précis, il faut rappeler qu'à l'époque, seuls les usages liés à l'éclairage public et privé sont soumis au régime de la concession. Ce n'est pas le cas, au départ, de la « *force motrice* ».

(4) L'État ne peut imposer que des tarifs maximums, ce qui laisse une grande liberté de négociation aux autorités concédantes.

(5) Ceci étant, une commune peut toujours décider de ne pas avoir recours à la délégation de service public et de continuer à utiliser l'autorisation ou la permission de voirie.

ou par adhésion à la doctrine du « *socialisme municipal* » qui gagne alors l'ensemble du Vieux Continent, elles réclament le droit de pouvoir organiser par elles-mêmes la distribution, sans en passer par une société privée. Face à un Conseil d'État qui reste très attaché à une conception libérale de l'économie, il faut cependant attendre la fin de la Première Guerre mondiale pour que deux décrets, promulgués en 1917, permettent de créer de tels organismes [Lévy-Leboyer et Morsel, 1994]. Fortes de ces dispositions réglementaires, quelques municipalités procèdent alors à la création de régies, qui constituent pour certains élus locaux, comme Adrien Marquet à Bordeaux ou Paul Mistral à Grenoble, une véritable vitrine politique, laboratoire d'une nouvelle forme d'intervention publique. Dans le monde rural, des coopératives agricoles – les SICAE (6) – ou des structures ayant parfois la taille d'un département (Deux-Sèvres, Loir-et-Cher, Vienne) se créent également afin de prendre en charge elles-mêmes la distribution électrique. Au-delà de ces initiatives, le nombre de régies reste toutefois très minoritaire et ne s'élève, à la Libération, qu'à deux cent cinquante, couvrant environ 5 % de la population française [Lévy-Leboyer et Morsel, 1994]. Contrairement à des pays comme l'Allemagne et l'Angleterre, où les expériences de « *socialisme municipal* » ont eu un réel succès, en France, c'est bien le régime de la concession qui constitue l'arrangement institutionnel le plus répandu dans le secteur énergétique (7).

LA PÉRIODE DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES : LES PRÉMICES D'UNE INTERVENTION DE L'ÉTAT

C'est donc dans un cadre essentiellement local et, plus encore, urbain (8) que se développe le secteur électrique jusqu'à la Première guerre mondiale. Relevant de la catégorie des services publics locaux, il dépend surtout des communes ou syndicats de communes, l'État n'intervenant que de manière sporadique, essentiellement à travers l'examen des actes des collectivités locales.

Si la guerre 1914-1918 donne lieu à une première incursion de l'État – celui-ci s'immisce dans la gestion du secteur en administrant la pénurie de charbon qu'il répartit entre les producteurs d'électricité et en imposant aux consommateurs des mesures de rationnement électrique –, il faut attendre les années 1920 pour assister aux prémices d'une intervention plus

(6) Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité. Ces sociétés, dont la création a été rendue possible par la loi du 5 août 1920, ont ceci de particulier qu'à la différence des concessions ou des régies qui ont vocation à desservir toute une population, elles ne sont destinées qu'à alimenter leurs sociétaires, qui sont des agriculteurs.

durable. Celle-ci se fait par étapes successives, qui marquent chacune une inflexion progressive de la position de l'État, fondée jusque-là sur le principe d'un certain laisser-faire [Lévy-Leboyer et Morsel, 1994]. De par son caractère stratégique, le transport à longue distance est l'un des domaines où ce glissement se fait sentir. Afin de favoriser une meilleure interconnexion entre des zones à forte consommation et des régions pourvues d'un important potentiel énergétique, l'État entend se faire l'artisan d'une coopération entre industriels. S'il est, un temps, attiré par une philosophie d'action volontariste – comme en témoigne la loi du 19 juillet 1922, qui oblige les producteurs et distributeurs d'une même région à constituer, sous la direction du ministère des Travaux publics, un organisme collectif chargé de construire et d'exploiter un réseau de transport – les réticences des professionnels l'obligent à réduire ses prétentions. Par une autre loi, promulguée en 1925, c'est plutôt par l'incitation et la libre entente que l'État pousse les industriels à unir leurs efforts afin de construire des lignes de transport qui permettront aux uns – producteurs – de mieux écouler leur électricité et aux autres – distributeurs – de bénéficier d'une énergie moins chère, en provenance notamment des grandes centrales hydroélectriques dont le pays commence à se doter.

Pour ce qui concerne la production, précisément, les efforts de l'État se concentrent surtout sur la houille blanche, c'est-à-dire l'hydroélectricité. Considérée comme le moyen d'assurer une indépendance énergétique nationale et de contribuer au développement de certaines régions de montagne qui souffrent de retard économique, celle-ci fait l'objet de quelques mesures gouvernementales. La loi du 16 octobre 1919 est fondamentale car elle instaure un régime de concession d'État pour ce qui concerne les cours d'eau et ce, afin d'éviter une utilisation abusive et non rationnelle du potentiel hydraulique. Elle autorise également l'État à soutenir financièrement les initiatives privées, voire même à entrer dans le capital de certaines sociétés hydroélectriques. Si cette dernière possibilité n'est, de fait, que peu exploitée – le cas le plus emblématique étant celui de la Compagnie Nationale du Rhône [Giandou, 1999] –, il n'en demeure pas moins qu'elle montre bien que l'État entend désormais se doter de moyens nouveaux, destinés à influencer plus fortement que par le passé le comportement des acteurs économiques.

Enfin, tout en restant dans le giron des collectivités locales, l'activité de distribution fait l'objet d'une

(7) On compte ainsi quelque quatorze mille contrats de concession au moment de la nationalisation. Ce nombre, inférieur à celui de la totalité des communes françaises, s'explique par les regroupements qui ont pu se faire entre certaines communes, le plus souvent rurales.

(8) En 1918, seules 20 % des communes françaises sont desservies et encore pas toujours sur la totalité de leur territoire [LÉVY-LEBOYER et MORSEL, 1994].

Un plus grand nombre de communes établissent des concessions municipales et donnent un nouvel essor à la distribution électrique (Tableau des transformateurs de la sous-station Sèvres de la Compagnie Parisienne d'électricité – 1911)

attention un peu plus soutenue de la part de l'État. Celle-ci porte surtout sur l'électrification des campagnes, qui devient, durant l'entre-deux-guerres, un véritable enjeu de société car elle est considérée comme la panacée au problème de l'exode rural qui taraude bon nombre d'élus et d'intellectuels de l'époque. Là encore, l'intervention de l'État se fait en plusieurs étapes. Dans un premier temps, il s'agit avant tout de renforcer la capacité d'action des petites communes en leur permettant de se regrouper en syndicats intercommunaux à même de négocier l'électrification de leur territoire avec les sociétés privées. Tel est l'esprit de la circulaire interministérielle d'octobre 1919, par laquelle les fonctionnaires du Génie rural sont incités à favoriser les ententes entre élus, voire, plus exceptionnellement, à autoriser la création de régies ou de SICAE lorsque ces dernières se révèlent constituer un moyen efficace pour accélérer l'extension des réseaux.

Mais, constatant assez rapidement les limites d'une telle politique, sous la pression de lobbies ruraux bien constitués, l'État va plus loin dans son implication en faveur de l'électrification en instituant, par

les lois du 5 août 1920 et du 2 août 1923, un système d'aide aux communes et syndicats intercommunaux pour les soulager d'une partie des investissements qu'ils réalisent. Des subventions puis, en 1923, des prêts sont destinés à accélérer l'effort national en faveur de l'électrification. Ils sont renforcés par la loi de finances du 16 avril 1930, qui ouvre de nouvelles perspectives à l'électrification rurale en étendant les possibilités de financement. Incontestablement, ces différentes mesures ont pour effet d'accélérer les initiatives prises par les acteurs du monde local. Elles accompagnent le premier grand mouvement d'intercommunalité en France, à savoir la constitution de syndicats d'électrification qui se poursuit tout au long des années 1920 et 1930 (9). Mais surtout, elles favorisent un plus large accès des populations rurales à l'électricité, le nombre de communes desservies passant de 20 % à 91 % en 1934. Bien que ce dernier chiffre doive être relativisé (10), il n'en demeure pas moins qu'il permet d'apprécier l'effort important consenti par l'État depuis une décennie.

(9) En l'espace de quelques années, l'ensemble du territoire français est couvert par ces syndicats, dont le nombre s'élève à mille six cent soixante-quatorze en 1934, alors qu'il n'en existait pas à la fin de la Première Guerre mondiale [STAHL, 1985].

(10) Ces statistiques occultent le fait que certaines communes dites électrifiées ne le sont que pour une partie de leur territoire, à savoir par exemple le centre bourg. Beaucoup de hameaux ou de maisons isolées n'ont pas encore accès à la nouvelle énergie.

© Collection ROGER-VIOLLET

La loi du 19 juillet 1922 oblige les producteurs et distributeurs d'une même région à constituer sous la direction du ministère des Travaux publics un organisme collectif chargé de construire et d'exploiter un réseau de transport (Pose de câbles électriques en 1928)

L'histoire de l'intervention publique dans le secteur entame donc une nouvelle phase durant la période de l'entre-deux-guerres. Celle-ci se caractérise par l'imixtion d'un acteur au rôle jusque-là effacé – l'État – mais qui manifeste sa volonté d'être beaucoup plus présent dans l'organisation et la gestion d'une activité de service public qu'il considère comme relevant désormais de sa responsabilité. Ceci étant, pour non négligeable qu'elle soit, cette intervention ne marque pas pour autant une rupture avec la philosophie d'action qui prévalait jusqu'alors au sein de l'appareil politico-administratif. Au contraire, dans un secteur qui est en pleine croissance mais qui connaît toutefois de nombreuses difficultés, l'État n'entend pas se substituer aux acteurs déjà en place, à savoir les sociétés privées et les collectivités locales. Il se positionne davantage comme un soutien, dont la mission est d'accompagner la mutation d'une industrie qui n'a pas encore trouvé sa maturité. Son implication dans la production et le transport montre bien sa volonté de laisser l'initiative aux acteurs économiques. De même, la politique qu'il ébauche en faveur de l'électrification rurale s'inscrit en droite ligne dans une stratégie d'action qui consiste à ne pas rompre avec les préceptes d'une économie libérale mais plutôt à accompagner et soutenir la modernisation du pays, en veillant à ne pas compromettre les grands équilibres de la société [Hoffmann *et alii*, 1963; Kuisel, 1984]. Pas plus qu'elle n'entend contraindre les acteurs privés à desservir l'ensemble du pays, elle ne vise pas à se substituer aux collectivités locales, qui demeurent maîtresses de l'activité de distribution.

DES ANNÉES 1930 À LA FIN DES TRENTE GLORIEUSES: NAISSANCE ET MATURITÉ DE L'« ÉTAT MODERNISATEUR »

Il faut plutôt attendre la seconde moitié des années 1930 et les conséquences de la crise de 1929 sur l'économie française pour que s'esquisse ce qui nous semble constituer une véritable rupture historique, qui aboutit, quelques années plus tard, au vote de la loi de nationalisation. Faisant le constat que les solutions élaborées jusque-là n'ont pas totalement porté leurs fruits, poussé par certaines forces politiques, syndicales, voire même économiques, à davantage intervenir dans un secteur qui subit les contrecoups de la crise, l'État entame une nouvelle phase d'intervention qui va le conduire à prendre en charge par lui-même le secteur. Comme l'ont montré certains travaux désormais classiques sur l'évolution de la politique économique française au XX^e siècle [Shonfield, 1967; Kuisel, 1984], on ne saurait donc considérer la Libération comme marquant le début de la phase de l'« État modernisateur », tant un mouvement de fond semble s'esquisser dès les années 1930.

Les points de rupture avec la période précédente de statu quo sont déjà nombreux à la veille du second conflit mondial. Autrefois quasi-absent sur les questions concernant la tarification, qui restent du ressort exclusif des contrats de concession, l'État intervient à plusieurs reprises dans ce domaine en imposant des baisses de prix aux distributeurs privés ou en favorisant, à la demande du monde rural notamment, une certaine harmonisa-

tion des tarifs (décrets-lois de 1935 et de 1938). Par là même, il empiète quelque peu sur les prérogatives des communes et des concessionnaires. S'il n'en a pas encore la vigueur, ce type de comportement préfigure, d'une certaine manière, les mesures de blocage des prix qui seront institutionnalisées dès 1940 et reconduites par l'ordonnance de 1945.

Sur un autre plan, celui des investissements, l'évolution de la position de l'État est également sensible dès les années 1930. Parallèlement à la poursuite de l'effort en faveur de l'électrification rurale (11), une nouvelle série de mesures annonce déjà l'économie dirigée qui s'installera dès le début du second conflit mondial. La disposition la plus spectaculaire, fruit d'après négociations avec les représentants du monde industriel, est sans conteste le décret-loi du 17 juin 1938, qui impose aux sociétés privées un programme d'investissement dit « *programme des trois milliards* ». Visant à lutter contre les effets de la crise de 1929 qui plongent le secteur énergétique et, plus généralement, l'économie française dans une période de grave récession, la direction de l'Électricité du ministère des Travaux publics somme les énergéticiens d'engager d'importants investissements en construisant de nouvelles capacités productives et en achevant l'interconnexion des réseaux entamée dans les années 1920. Là encore, l'État rompt avec la stratégie d'incitation qui était la sienne une décennie auparavant en adoptant une position plus volontariste, usant si nécessaire de la contrainte pour orienter l'ensemble du secteur.

En partie poursuivie et approfondie sous le régime de Vichy (12), cette mise sous tutelle progressive trouve son point d'orgue avec l'adoption de la loi du 8 avril 1946, qui substitue aux anciennes sociétés privées une entreprise publique, Électricité de France. Si, dans l'esprit du législateur, la nationalisation n'a pas vocation à se muer en étatisation, force est de constater qu'elle permet à l'État de s'imposer durablement dans le secteur, dans la mesure où celui-ci est désormais au cœur de ce qui devient une « *économie administrée* ». Cette montée en puissance se fait au détriment des acteurs qui étaient auparavant au cœur du système mis en place, à savoir les anciens monopoles privés et les collectivités locales. Les premiers sont désormais appelés à disparaître, remplacés par une entreprise publique qui jouit d'un large monopole dans la production, le transport et la distribution (13). Parce qu'elle est placée sous la tutelle technique et financiè-

(11) La création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), en 1936, constitue une nouvelle étape, essentielle, de la politique menée depuis les années 1920. Pour la première fois, une partie des crédits destinés à l'équipement des communes rurales est directement prélevée sur les recettes des distributeurs d'électricité, alors qu'auparavant les sommes étaient allouées par l'État sous forme de subventions. La création du Facé instaure ainsi un nouveau type de solidarité entre villes et campagnes.

(12) Tout en étant caractérisée par un contexte très différent, la mise en place, durant cette période, des comités d'organisation et la promulga-

re de l'État, qui peut donc négocier plus facilement sa politique d'investissement ou de tarification, la toute nouvelle Électricité de France devient pour celui-ci un partenaire plus facile à mobiliser que les anciens monopoles privés, qui étaient en plus grand nombre et, qui plus est, structurellement moins dépendants de lui. La capacité de l'État à mettre en œuvre des politiques publiques se trouve, de ce fait, renforcée.

Sur un autre plan, les collectivités locales qui, jusque-là, partageaient avec l'État la tutelle du secteur suivant une « *ligne de démarcation* » entre production, transport d'une part (État), distribution d'autre part (communes), sortent également affaiblies des années d'après-guerre. Même si, pour des raisons politiques, la loi a conforté leurs prérogatives, au premier rang desquelles leur statut d'autorité concédante, les collectivités ne sont pas en mesure de s'imposer face à des administrations d'État beaucoup plus puissantes et qui sont renforcées par le rôle majeur qui leur est conféré dans la reconstruction du pays. Soucieuses de maîtriser l'ensemble du secteur, ces dernières s'immiscent de plus en plus dans le domaine de la distribution et rendent, de facto, caduc le régime de la concession. En vertu de l'ordonnance de 1945 sur le contrôle des prix, les tarifs de la nouvelle Électricité de France sont déterminés par la direction des Prix du ministère des Finances. Les investissements, quant à eux, dépendent plus des directions du Budget et du Trésor, cœur de l'économie administrée, que des communes, qui ne maîtrisent donc plus les principaux attributs que leur avait conférés la loi du 15 juin 1906.

Sans être totalement écartées de la gestion du secteur électrique, les communes doivent désormais se contenter d'un rôle périphérique, celui d'un lobby essayant de peser, autant que faire se peut, sur les décisions d'EDF et de ses tutelles technique et financière. C'est sur cette base institutionnelle profondément renouvelée que peut se poursuivre le processus de centralisation et d'étatisation déjà à l'œuvre avant-guerre. En ce qui concerne le transport, l'interconnexion s'achève dans les années 1960. Avec elle, l'espace d'échange des flux énergétiques, qui était jusqu'alors encore régional, devient national. Cette volonté de rationalisation est confortée par la politique de grands travaux menée par l'État et par EDF dans l'appareil de production, qui favorise l'émergence d'unités de grande taille jouant sur les économies d'échelle. Après la fin des équipements hydroélectriques dans les années 1960, le programme nucléaire prend le relais et per-

tion de mesures destinées à rationaliser l'industrie électrique peuvent être lues, toutefois, dans la continuité des efforts précédemment entrepris pour mieux encadrer le secteur. Le fait que l'on retrouve à des postes de responsabilité un certain nombre de grands commis de l'État précédemment en place ou appelés à le devenir après-guerre montre bien que la vision d'une rupture datant de 1946 est profondément erronée. Sur cette question de la rupture/continuité entre le régime de Vichy et l'après-guerre et dans une perspective plus générale, cf. PAXTON, 1974 et KUISEL, 1984.

(13) Large monopole, mais pas total, car une partie de la production et de la distribution échappe aux mesures de nationalisation.

met au pays de se doter d'un parc de centrales important, qui constitue aujourd'hui l'essentiel de la capacité de production nationale. Symbole de ce que certains ont pu appeler le « *colbertisme high tech* » [Cohen, 1992], ce programme ambitieux constitue une étape fondamentale du long processus qui achève la constitution d'un espace économique et institutionnel désormais national.

Dans ce contexte, le modèle de service public de l'électricité change profondément de nature. Il cesse d'appar-

des autres entreprises ou administrations jouissant d'un monopole national, EDF se mue en « *bras armé* » de l'État, qui en maîtrise la politique de tarification et d'investissement. Certes, la dépendance n'est pas totale et peut parfois se retourner (14). De plus, l'État est loin d'apparaître comme un acteur monolithique et l'existence d'objectifs souvent contradictoires entre les administrations de tutelle laisse des marges de manœuvre aux dirigeants de l'entreprise publique. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'au cours des Trente Glorieuses,

© AKG Images - Paul Almasy

La baisse puis la stagnation de la demande d'électricité au moment où s'achève le programme nucléaire crée des tensions économiques et financières de plus en plus importantes. (Construction de la centrale nucléaire de Chinon)

tenir à la catégorie des services publics dits « *locaux* » pour rentrer progressivement dans celle des services publics « *nationaux* », comme le sont déjà, à l'époque, les télécommunications ou les chemins de fer. La mise en œuvre, au début des années 1970, d'une péréquation géographique des tarifs est l'un des signes les plus révélateurs de cette profonde mutation. Dès lors, à l'instar

l'entreprise publique se mue en un instrument que l'État parvient à mettre au service d'objectifs de redistribution ou d'une politique macroéconomique nationale, notamment lorsqu'il s'agit de lutter contre l'épineux problème de l'inflation. Suscitant parfois le mécontentement des dirigeants d'EDF, qui souhaitent disposer de davantage d'autonomie, cette mise sous tutelle progres-

sive atteste de l'étatisation qui est à l'œuvre et qui s'écarte quelque peu de l'idéal nationalisateur de 1946 (15).

1970-2010: CRISES ET MUTATIONS DU « SERVICE PUBLIC A LA FRANÇAISE »

Relativement stable tout au long des Trente Glorieuses et ce, malgré quelques tentatives de modernisation des relations entre EDF et l'État (16), ce modèle rentre en crise à partir des années 1970, suite notamment aux deux chocs pétroliers [Stoffaës, 1994]. La crise est d'abord sectorielle, car elle se manifeste par un essoufflement du modèle de croissance qui avait accompagné le développement du secteur depuis l'après-guerre et qui avait contribué à asseoir la puissance d'EDF. La baisse, puis la stagnation, de la demande d'électricité, au moment où s'achève le programme nucléaire, créent des tensions économiques et financières de plus en plus importantes. Des déficits se creusent, liés à une situation de surcapacité du parc de production français (17), qui incitent les dirigeants d'EDF à rechercher un nouveau modèle fondateur [Wieviorka et Trinh, 1989]. Mais, au-delà de ces difficultés d'ordre sectoriel, c'est également et plus généralement la figure de l'« État modernisateur » qui est en crise. Après avoir essuyé l'échec d'une politique alternative avec l'expérience socialiste de 1981-1983, les gouvernements français qui se succèdent dans les années 1980 et 1990 décident, comme l'ensemble de leurs homologues européens, de sortir du cadre de l'économie administrée qui s'était imposé depuis l'après-guerre pour se convertir à un mode d'intervention d'inspiration néo-libérale [Jobert, 1994]. De ce fait, plus qu'une simple remise en question du modèle de croissance d'EDF, c'est aussi tout le rapport de l'entreprise publique à sa tutelle qui se trouve bouleversé, plongeant le secteur dans la période de mutation que nous connaissons encore aujourd'hui.

Cette mutation, c'est le projet européen qui l'incarne à partir du milieu des années 1980. Même si elle a pu être décriée par la suite, en particulier par les défenseurs du « service public à la française », la relance de l'intégration communautaire n'est pas un processus subi, qui serait porté par une Commission Européenne dotée des pleins pouvoirs en matière de

pilotage des réformes. Elle constitue aussi la contrainte que se donnent les États européens – dont l'État français – pour réformer leur économie et trouver une issue à la situation de crise qui est la leur. Elle reçoit le soutien initial de certains grands opérateurs – dont EDF – qui voient dans le marché unique de 1993 la perspective de débouchés permettant d'écouler des kWh en surplus. C'est donc avec l'approbation des acteurs qui sont au cœur du modèle français de service public que peut s'ébaucher le processus d'intégration européenne.

Cette adhésion au projet communautaire ne se fait pourtant pas sans difficultés avec la Commission Européenne ainsi que l'ensemble des autres pays membres. Dans la mesure où les systèmes institutionnels de prise en charge du secteur électrique sont très différents d'un État à un autre et où les enjeux de la libéralisation sont contrastés, l'accord sur le rythme et l'extension des réformes n'est pas toujours aisé. Entre des pays européens qui ont leur propre « *champion national* » et qui veulent défendre leur conception du service public, des divergences apparaissent au grand jour, qui peinent à être surmontées. Aussi faut-il attendre 1996 – soit près de dix ans après les premières propositions de la Commission – pour qu'un premier accord, minimal, soit conclu avec l'adoption de la directive 96/92/CE. Transposé dans le droit français en février 2000, ce texte marque un tournant dans l'histoire déjà mouvementée du secteur électrique français, car il inaugure une nouvelle ère, qui met fin à plus de cinquante années de monopole pour l'entreprise publique (18).

S'il est encore trop tôt pour déterminer avec certitude et précision les nouveaux équilibres susceptibles de résulter de cette vaste recomposition institutionnelle, on peut toutefois esquisser les grands traits du modèle de service public qui devrait émerger avec l'achèvement des réformes communautaires. Celui-ci devrait être beaucoup plus « *polycentrique* » que par le passé et puiser dans des traditions d'intervention publique différentes. Alors qu'il a su s'imposer pendant un demi-siècle comme un acteur central, l'État devra désormais composer avec deux types d'acteurs (19).

Le premier est, bien évidemment, constitué par l'ensemble des institutions communautaires – Commission Européenne mais aussi Conseil des ministres européens, Parlement et instances judiciaires, en attendant peut-

(14) Comme l'ont montré plusieurs travaux [SIMONNOT, 1975; DE GRAVELAINE & O'DY, 1978; CHENOT, 1983; ANASTASSOPOULOS, 1985], EDF sait mobiliser de nombreuses marges de manœuvre (asymétries d'informations en terme d'expertise, réseaux des grands corps de l'État...) pour faire valoir ses propres intérêts et imposer ses conceptions dans la prise de certaines décisions industrielles notamment. Même si l'expression d'« État dans l'État » [de GRAVELAINE & O'DY, 1978] peut sembler excessive, elle reflète cependant bien cette incapacité que l'État peut avoir, à certains moments, à maîtriser son « *bras armé* ».

(15) Ainsi, aux critiques qu'EDF devra essayer de la part d'une frange politique libérale viendront s'ajouter celles émanant d'une partie de la

gauche, qui dénonce dans la mise en œuvre de la nationalisation une perversion de l'élan de 1946 [NAVILLE, 1971; BRACHET, 1976].

(16) Nous pensons au contrat de programme institué au début des années 1970, suite aux conclusions du Rapport Nora. Celui-ci avait pour ambition de donner un peu plus d'autonomie à l'entreprise publique en formalisant davantage ses relations avec l'État et en explicitant les attentes de ce dernier. Cependant, face aux réticences sur le long terme du ministère des Finances, ce contrat a fait long feu.

(17) Ce constat vaut surtout pour les décennies 1980 et 1990, les choses évoluant depuis quelques années, au point que l'on se soucie aujourd'hui du renouvellement des centrales nucléaires.

être une future autorité européenne de régulation de l'énergie – qui se sont immiscées depuis plus d'une quinzaine d'années dans le paysage énergétique national. Dans un espace économique européen appelé à se renforcer dans les années à venir, le rôle joué par ces institutions ne saurait que s'accroître dans le mode d'organisation. Il pourrait ne pas se cantonner à la seule politique de libéralisation – aujourd'hui « *high policy* » communautaire – et s'étendre à d'autres politiques publiques encore embryonnaires, notamment en lien avec l'environnement.

L'autre versant de la remise en question du rôle de l'État est local (20). La décentralisation, mais surtout la mise en œuvre des réformes communautaires, ont en effet obligé l'État et EDF à mettre fin à la situation qui prédominait depuis la nationalisation et qui faisait des collectivités locales des autorités concédantes sans pouvoir (21). À partir du début des années 1990, EDF a dû négocier de nouveaux contrats de concession avec les communes et les syndicats de communes. Celles-ci recouvrent donc une partie des prérogatives qu'un demi-siècle de tutelle de l'État sur le secteur avait bafouées. Elles obligent désormais EDF à tenir un peu plus compte des exigences locales, qui portent sur la qualité du courant et des services destinés aux consommateurs, mais aussi sur la préservation de l'environnement, le développement économique ou l'accompagnement social des personnes défavorisées. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance très générale : celle de la « *territorialisation* » de l'action publique, qui est observée dans bon nombre de champs d'intervention de l'État [Duran et Thoenig, 1996]. De ce fait, avec les institutions communautaires, les collectivités locales françaises contribuent, elles aussi, à façonner un nouveau modèle de service public qui, de toute manière, ne ressemblera en rien à ceux qui se sont succédé dans notre pays depuis plus d'un siècle.

BIBLIOGRAPHIE

ANASTASSOPOULOS J.-P., « Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'État », *Politiques et Management Public*, volume 3, n°2, juin 1985, pages 73-98.
BRACHET P., *L'État-patron. Théories et réalités. Le rôle*

des entreprises publiques en France, depuis la Libération, Paris, Syros, 1976.

CHENOT B., *Les Entreprises nationalisées*, Paris, PUF, 1983.

COHEN E., *Le Colbertisme « high tech ». Économie des Telecom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, 1992.

DURAN P., THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°6, 1996, pages 580-622.

GIANDOU A., *La Compagnie Nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*, Grenoble, PUG, 1999

(de) GRAVELAINE F., O'DY S., *L'État EDF*, Éditions Alain Moreau, Paris, 1978.

HOFFMANN S. et alii, *À la recherche de la France*, Paris, Seuil, 1963.

HUGHES T.P. Hughes, *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1983.

JOBERT B. (dir), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques de gouvernement*, Paris, L'Harmattan, 1994.

KUISEL R. F., *Le Capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

LEVY-LEBOYER M., MORSEL H., *Histoire de l'électricité en France. Tome 2 : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994.

NAVILLE P., *L'État-entrepreneur : le cas de la régie Renault*, Paris, 1971.

PAXTON R.O., *La France de Vichy (1940-1944)*, Paris, Seuil, 1974.

POUPEAU F.-M., *Le Service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, Paris, CNRS Éditions, 2004.

SHONFIELD A., *Le Capitalisme d'aujourd'hui. L'Etat et l'entreprise*, Paris, Seuil, 1967 (édition anglaise de 1965).

SIMONNOT P., *Les Nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires, 1975.

STAHL P., « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité (AHEF)*, n°6, décembre 1985, pages 61-74.

STOFFAES C. (dir.) (1994), *Entre monopole et concurrence, La régulation de l'énergie en perspective historique*, Paris, Éditions PAU, 1994.

WIEVIORKA M., TRINH Sylvaine, *Le Modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989.

18) La mise en concurrence d'EDF n'est toutefois pas immédiate et doit se faire par étapes : environ 25 % du marché français (clientèle des gros industriels) sont concernés en 2000, seuil qui baisse ensuite progressivement. Le marché des professionnels (artisans, commerçants...) s'ouvre le premier juillet 2004, la clientèle des particuliers n'étant a priori concernée qu'en 2007.

19) Nous n'insistons ici que sur les niveaux d'administration publique. Il faudrait également faire la part belle aux autres forces qui contribuent à ce renouvellement : industriels, syndicats, associations de consommateurs, associations de défense de l'environnement...

20) Pour une analyse plus approfondie de cette montée en puissance, analysée de manière comparative avec le secteur des télécommunications, cf. POUPEAU, 2004.

21) La formule est toutefois un peu lapidaire car les communes et syndicats de communes avaient conservé certaines marges de manœuvre qui leur permettaient d'infléchir la tutelle de l'État. Sur ce point, cf. POUPEAU, 2004