

# **ANALYSE GÉOPOLITIQUE DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES ET L'ÉNERGIE. VERS UNE APPROCHE GLOBALE DES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES LOCALES ?**

GUILLAUME BOUVIER<sup>1</sup>

---

Le lien entre le développement durable des villes et l'Énergie s'énonce comme une évidence. Mais le paradoxe des évidences est que lorsque celles-ci sont trop générales, elles ne s'imposent pas toujours en première analyse. La pensée associe plus communément le développement urbain aux problématiques des ressources en eau, de la gestion des déchets qu'à celle de l'approvisionnement énergétique. Et parmi les énergies, ce sont davantage les carburants, les énergies fossiles utiles aux véhicules, qui sont montrés du doigt, en raison de la pollution atmosphérique par les gaz d'échappement, plutôt que l'électricité.

Et pourtant, les relations entre les villes et l'électricité en tant qu'énergie à consommer et à distribuer sous la forme d'un service public sont essentielles et prennent un tour particulier dans le cadre d'une réflexion globale sur le développement urbain durable.

Si l'on associe plus précisément les problématiques de la gestion des ressources et de la gouvernance à celles du développement urbain durable comme nous y invite ce colloque, alors les relations entre les collectivités locales et l'électricité se trouvent au cœur d'enjeux de pouvoirs et de gouvernance locale extrêmement intéressants.

Cette communication propose de présenter la nature et les enjeux des relations entre les collectivités locales françaises et l'énergie. Je m'appuierai pour cela sur mes propres recherches qui m'ont conduit à soutenir une thèse de doctorat en géopolitique il y a quelques mois à l'Université de Paris 8 Vincennes–Saint-Denis.

Dans le cadre de la réflexion pluridisciplinaire sur le développement urbain durable à laquelle vous nous invitez, un regard sur les enjeux politiques et géopolitiques - car inscrits sur un territoire - liés au système de distribution d'électricité offre un éclairage intéressant sur les modes de gouvernance locale et nationale entre les élus locaux, leurs représentants nationaux, les pouvoirs publics nationaux, et Electricité de France (EDF) en tant qu'entreprise nationale, d'abord établissement public industriel et commercial (EPIC) puis société anonyme à capitaux publics liée à l'Etat par un contrat de service public. Ces sujets prennent une réelle acuité avec l'ouverture des marchés de la fourniture d'électricité : les rapports entre communes et électricité, restés stables au cours des cinquante dernières années, s'animent et un nouvel équilibre est en train de s'établir.

La situation française est marquée par la présence d'EDF, un opérateur public en quasi monopole, qui est certes en voie de privatisation mais qui a souvent fait l'effet d'un baobab géant, cachant la forêt des autres acteurs du domaine de l'énergie. Et pourtant ceux-ci sont nombreux et prennent progressivement de l'importance à mesure que le marché se met en place.

Mon étude ne porte que sur la France car les situations nationales sont si différentes les unes des autres, en raison notamment de l'histoire administrative et politique de chacun des pays, que je ne saurais m'engager dans une analyse comparative mais celle-ci reste à faire.

Ici, en Suisse, le Centre de Recherches Energétiques et Municipales, le CREM, à Martigny devenu Centre de Compétences en Urbistique en 2000 fait figure d'avant garde dans la réflexion sur les liens entre la ville et l'énergie. Nous n'avons rien de tel en France sinon le siège d'une association de villes européennes, Energies Cités, qui développe des conseils et du lobbying en direction des instances communautaires européennes dans le domaine des politiques énergétiques locales. Et rares sont encore les recherches universitaires qui portent précisément sur cette question à l'exception notoire de la thèse de François-Mathieu Poupeau à qui je veux rendre hommage puisque c'est sur ses pas que je me suis engagé pour accomplir ma propre thèse. Son approche relève tout autant de l'histoire que de la sociologie politique des organisations. La mienne est

---

<sup>1</sup> Docteur en géopolitique de l'Université Paris 8, Institut Français de Géopolitique. Délégué aux affaires institutionnelles de l'entreprise publique locale *Gaz Electricité de Grenoble*. Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur à titre universitaire.

géopolitique, au sens d'une analyse des relations d'acteurs, parfois conflictuelles et toujours en termes de relations de pouvoirs, sur des territoires.

Les relations entre les collectivités locales et l'énergie peuvent être appréhendées sous deux aspects : la distribution publique d'électricité et les politiques énergétiques locales.

La distribution publique d'électricité est l'action de construire, d'étendre et d'entretenir le réseau de distribution d'électricité. C'est une compétence des communes françaises depuis 1906, qui concèdent le plus souvent cette activité à EDF dans le cadre d'une délégation de service public.

Les politiques énergétiques locales sont une forme de politique publique locale dont la naissance coïncide globalement avec les crises pétrolières des années 1970 et qui ont été dans un premier temps le fait de collectivités locales militantes, engagées dans une réflexion spécifique sur leur consommation énergétique, sur leur responsabilité en tant que distributeur, consommateur, voire producteur (micro-centrales, cogénération) et incitateur de comportements civiques.

Nous formulons l'hypothèse que ces deux univers, qui sont restés distants l'un de l'autre au cours de ces cinquante dernières années, tendent aujourd'hui à se rapprocher pour embrasser une vision globale des politiques énergétiques locales à la faveur de l'ouverture des marchés et de la montée en puissance des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. Ce rapprochement de deux cultures d'acteurs et de pratiques va-t-il dans le sens d'une prise de conscience en faveur du développement urbain durable ? Sans doute, même si les rivalités d'acteurs et de structures territoriales freinent la mise en œuvre optimale de cette politique.

## 1 LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ EST UN ENJEU GÉOPOLITIQUE LOCAL.

Les collectivités territoriales sont responsables de l'organisation du service public de la distribution d'électricité depuis 1906<sup>2</sup>. Cette activité est un *service public*, qui a notamment contribué à la définition classique du service public à la française et de ses trois piliers : égalité des usagers, continuité et adaptabilité du service. Chaque commune ou groupement de communes réunies en syndicats intercommunaux d'électrification distribuaient alors elles-mêmes l'électricité ou en concédaient l'exercice à une entreprise privée. En 1946, la nationalisation des différentes compagnies d'électricité qui donne naissance à EDF atténue la visibilité du pouvoir des collectivités locales. Elle ne remet cependant pas en cause leur rôle d'autorités concédantes ; EDF, concessionnaire obligatoire, ayant « repris » les cahiers des charges de concession des anciennes compagnies, les communes restent propriétaires des réseaux moyenne (20.000 Volts) et basse tension (400 et 230 Volts). La loi de 1946 permet aux communes qui exploitaient elles-mêmes ce service de maintenir leurs régies<sup>3</sup>. Lors de la discussion au Parlement de la loi de nationalisation, les collectivités regroupées en syndicats, eux-mêmes fédérés depuis 1934 à l'initiative d'élus ruraux au sein de la FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies), ont cherché à résister à l'étatisation totale du secteur électrique<sup>4</sup>. Cette étatisation était à la fois un objectif de rationalisation, de rentabilisation des investissements, de normalisation des techniques et le fruit d'une volonté politique née de la convergence des intérêts et des valeurs des militants syndicaux de la CGT, soucieux de la création d'une entreprise publique dont le statut des électriciens et gaziers constitue un modèle social, du modèle de développement industriel centralisé des gaullistes et de la volonté politique de mise en place d'une péréquation nationale des tarifs.

EDF se construit sur un pacte social et un mode de développement propre qui s'appuie sur une culture et une identité forte décryptées par Michel Wiewiorka dans son essai de sociologie des organisations : « *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* ».

<sup>2</sup> La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie établit le principe des concessions publiques communales ou intercommunales de distribution d'énergie.

<sup>3</sup> Ces exceptions représentent 5 % des clients et moins de 2 % des communes françaises. L'avenir de ces régies dans le cadre de l'ouverture du marché représente un enjeu inversement proportionnel à leur poids dans le paysage énergétique français. Exceptions au monopole de la distribution d'EDF, elles apparaissent comme des contre-modèles et des concurrentes de l'opérateur historique même si leur taille les rend vulnérables. En dehors des plus grosses régies ou SEML (sociétés d'économie mixte locale) que sont l'UEM (Usine d'électricité de Metz), GEG (Gaz et Electricité de Grenoble), Electricité de Strasbourg, ou encore les deux entreprises locales de distribution des départements de la Vienne et des Deux-sèvres, l'espérance de vie de la majorité de ces petites ELD, sans regroupement, paraît très incertaine.

<sup>4</sup> Jean-Pierre BONAÏTI, *La décentralisation dans la loi de 1946 : du compromis introuvable à l'accommodement implicite*. In *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?* Actes du 11<sup>e</sup> colloque de l'AHEF, Paris, 3-5 avril 1996, Paris, PUF, 1996, 595 p. pp. 173-193.

<sup>5</sup> Wiewiorka Michel, Trinh Sylvaine, *Le Modèle EDF : essai de sociologie des organisations*, Paris, La Découverte, 1989, 272 p. Coll. : Textes à l'appui. p. 33 L'importance de ces représentations positives de l'intérêt national, de la raison comme vecteur d'un progrès

## 1.1 Un système traditionnellement basé sur des relations privilégiées entre EDF et le monde rural représenté par les syndicats d'électricité et la FNCCR

Si pendant plus d'un demi-siècle EDF a incarné aux yeux des Français le service public de l'électricité, les collectivités locales n'ont jamais totalement abdiqué leurs responsabilités. Réunies au sein de la discrète mais influente FNCCR, elles se sont accommodées d'un équilibre de relations avec EDF qui leur confère le statut d'autorités concédantes et des marges de manœuvre conséquentes, en particulier dans le domaine de l'électrification rurale. François-Mathieu Poupeau montre comment EDF a maintenu les équilibres institutionnels vis-à-vis des collectivités locales en s'appuyant sur « *la forte connivence existant entre l'entreprise publique et le monde rural. Loin de réclamer une décentralisation, ce dernier – et son principal représentant, la FNCCR – s'est faite le défenseur d'un modèle qui à la fois lui procure des ressources financières et matérielles non négligeables et consacre son influence sur la régulation du secteur* »<sup>6</sup>.

Le mode opératoire qui s'applique aux travaux d'électrification et de renforcement des réseaux est en effet distinct selon le type de commune : rurale ou urbaine. Dans les communes urbaines, les travaux d'extension, d'entretien et de renforcement des réseaux moyenne et basse tension sont réalisés par EDF. Dans les campagnes, qui dépendent du régime de l'électrification rurale, ce sont les collectivités qui ont en charge les travaux d'extension et de renforcement des réseaux. Dans ces communes, le financement des travaux est assuré par les taxes municipales perçues auprès des clients, par des redevances de concession versées par le concessionnaire EDF et, pour près de la moitié des montants engagés, par le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACÉ), qui est alimenté par EDF et les Entreprises Locales de Distribution (non nationalisées en 1946).

Créé en 1936 à l'initiative de la FNCCR, le FACÉ fonctionnait alors comme une caisse de compensation entre les communes urbaines et rurales pour supporter les coûts de construction des réseaux basse tension dans les campagnes. Il a fallu toute la force des réseaux de la FNCCR, conduits au Parlement par son vice-président, le député socialiste de l'Aveyron Paul Ramadier, pour que le ministre communiste Marcel Paul, initiateur de la loi de 1946, n'abroge pas ce dispositif en le fondant dans la gestion d'EDF. Ainsi, la loi de 1946 ne modifie pas fondamentalement le système de l'électrification rurale. Quelques années plus tard, une fois l'électrification de l'ensemble du territoire national réalisée et malgré la mise en place par EDF de la péréquation nationale des tarifs, le dispositif a été maintenu, permettant aux élus locaux des communes rurales d'assumer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage des travaux d'extension et de renforcement des réseaux.

La distinction entre communes rurales et urbaines est soumise à une accumulation de strates réglementaires. Plusieurs définitions de la ruralité coexistent selon que les critères sont ceux de l'INSEE, de la taxe locale sur l'électricité ou de la circulaire interministérielle agriculture/industrie du 22 avril 1971, toujours en vigueur, qui s'appuie sur le recensement général de la population (RGP) de 1968. La carte de la France rurale a pourtant sans doute bien évolué depuis près de quarante ans. Ce cadre général laisse place à de nombreuses exceptions car cette même circulaire a donné aux préfets le pouvoir de mettre à jour au cas par cas le statut des communes en fonction des évolutions démographiques, sur le fondement d'un arrêté préfectoral pris après consultation des autorités concédantes. Des départements entiers dont l'urbanité est contestable appartiennent de fait au régime urbain<sup>7</sup>, d'autres communes devenues urbaines se maintiennent dans le régime rural.

---

*confiant* explique en partie l'incompréhension de l'entreprise face aux écologistes qui portent souvent des représentations inverses : une volonté de décentralisation territoriale mue par un rejet de l'Etat et de la Nation et la proclamation d'un principe de précaution qui révèle une méfiance profonde pour le développement industriel.

<sup>6</sup> POUPEAU François-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. F. M. POUPEAU est l'auteur d'une thèse de Sociologie des Organisations dont la documentation historique est considérable : *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.

<sup>7</sup> A la demande du conseil général, certains départements ont ainsi pu opter pour le régime urbain dans leur totalité : 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), Meurthe-et-Moselle (décision du Ministre 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. La demande de changement de régime 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. Mais depuis 1971, les arrêtés préfectoraux n'ont pas pu rendre compte de toutes les évolutions démographiques.

Les services du FACÉ ont fait apparaître une non-coïncidence dans 15 % des cas entre la définition de la ruralité par l'INSEE et le régime effectif des communes.

D'une manière générale, les syndicats d'électricité sont jaloux de leur pouvoir de maîtrise d'ouvrage car c'est précisément sur les travaux de renforcement ou d'enfouissement des réseaux que le pouvoir local des présidents de syndicats ou des membres du bureau syndical s'exprime et prospère le mieux. La programmation des investissements et la conduite des travaux favorise un jeu d'influence local utile aux élus. La décision de réaliser tel ou tel enfouissement dans telle ou telle commune n'est pas une décision neutre et les montants des travaux engagés sont loin d'être négligeables<sup>8</sup>. En 2004, les travaux réalisés sur les réseaux d'électricité s'élevaient à plus de 460 M€ dont 304,2 M€ aidés par le FACÉ.

L'électrification rurale, qui est au cœur de l'activité des syndicats, favorise naturellement le monde rural dont la sur-représentation politique est également assurée par le mode de représentation des communes dans les instances syndicales. Dans le cas des syndicats intercommunaux, chaque commune est représentée par un délégué, la plupart du temps issu du conseil municipal ; c'est l'assemblée générale qui élit le bureau, lequel désigne à son tour le président. Avant les dernières élections cantonales et régionales de 2004, plus de la moitié des présidents de syndicats en exercice (49/90) étaient conseillers généraux, 5 étaient députés, 10 sénateurs, 7 présidents et 29 vice-présidents de Conseil Général. On ne comptait en revanche que cinq conseillers régionaux dont 4 vice-présidents.

La présidence d'un syndicat est incontestablement un marche-pied électoral mais ce système de pouvoir local reste caractérisé par une grande discrétion, sans doute soigneusement gardée par ses protagonistes. Rares sont les élus qui connaissent bien ce système très consensuel entre gauche et droite dont les accents rappellent volontiers la III<sup>e</sup> République.

Ce système fait cependant l'objet de plusieurs types de critiques : à l'occasion de la signature des nouveaux contrats de concession au début des années 1990, EDF s'est appuyée sur la FNCCR pour engager la négociation de la rédaction d'un cahier des charges de concession-type pour renouveler les contrats signés dans les années 1920. Cette rédaction unique a favorisé le regroupement des syndicats intercommunaux à la maille départementale. Les représentants des ingénieurs territoriaux des grandes villes ont alors dénoncé la relation privilégiée entre EDF et la FNCCR, qu'ils ont perçue comme une sur-représentation du monde rural en connivence avec l'entreprise publique pour prendre de vitesse les grandes villes, qui auraient pu s'engager dans une reprise de compétence énergétique et en quelque sorte « *démanteler* » le système de distribution centralisé<sup>9</sup>.

L'affrontement des représentations récurrentes entre rural et urbain d'une part et entre échelles institutionnelles d'autre part est un élément fort du secteur.

De son côté, la Cour des comptes a consacré un chapitre entier de son rapport 2001 au fonctionnement des syndicats d'électricité. Elle critique un système de superposition de compétences entre syndicats primaires et syndicats départementaux jugé trop complexe, « *source d'errements et d'insécurité juridique* » et regrette à demi-mots une « *départementalisation inachevée* » qui conduit certains syndicats à déléguer l'exercice de leurs compétences aux services déconcentrés de l'Etat. Enfin, la Cour suggère que soit réalisée une exacte comptabilisation de la valeur des réseaux : « *Dans le cadre de l'ouverture progressive du marché de l'électricité et bien que la fin des concessions de distribution ne constitue pas une hypothèse d'actualité, la compétence reconnue aux collectivités territoriales en la matière gagnerait à s'accompagner d'une meilleure connaissance de leur patrimoine.* »<sup>10</sup>

Tous les analystes convergent en ce sens : la bonne connaissance de son patrimoine, de ses responsabilités comme de ses consommations est la première étape vers une meilleure prise en compte de l'électricité en tant qu'enjeu, économique et environnemental.

## 1.2 « Le service public, c'est nous !... »

L'attachement des élus impliqués dans les syndicats d'électricité au contrôle de la bonne conduite du service public est renforcé par la perspective de l'ouverture des marchés et de la multiplication des fournisseurs d'électricité. La signature des cahiers des charges de nouvelle génération, il y a plus de 10 ans, a sonné le réveil des collectivités locales en la matière. Le pouvoir concédant, même s'il est traversé par différentes sensibilités, monte en puissance dans ses relations et ses exigences vis-à-vis d'EDF.

Un transfert de charge affective et de paternité du service public est d'ailleurs à l'œuvre.

<sup>8</sup> Ces travaux sont soumis à des appels d'offre mais dans son rapport 2001, la Cour des comptes a dénoncé l'utilisation abusive des marchés à bons de commande et l'adjudication par les syndicats de ces marchés aux mêmes entreprises. *Rapport de la cour des comptes 2001, chapitre V ; service public local ; Le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité. pp. 727-775*

<sup>9</sup> Cf Colloque Distribution d'énergie et décentralisation des 8 et 9/12/ 1992 à Montpellier organisé par l'Association des Ingénieurs des Villes de France et l'Association des Maires des grandes villes de France.

<sup>10</sup> Ces réseaux sont approximativement estimés à 30 milliards d'€.

EDF au même titre que la Poste et la SNCF a incarné le service public aux yeux des Français et ses agents se considéraient comme des agents du service public. Aujourd'hui, ce sont à nouveau les collectivités locales et leurs syndicats qui souhaitent parfois se repositionner en tant que véritables gardiens du service public en reléguant EDF au statut d'entreprise concessionnaire parmi d'autres. Il faut reconnaître que l'ouverture des marchés et l'éventuelle ouverture du capital de l'entreprise, consécutive à la transformation de son statut d'EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial) en SA (Société Anonyme), offrent aux collectivités de nouveaux arguments.

### 1.3 La distribution publique doit s'adapter à l'ouverture des marchés de l'électricité

Le service public de l'électricité en France vit aujourd'hui sa plus profonde et rapide mutation depuis la création de l'entreprise EDF en 1946. En moins d'une décennie, deux directives européennes et quatre lois (celle de février 2000 sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité, celle de janvier 2003 sur les marchés énergétiques, celle du 9 août 2004 sur le changement de statut d'EDF et GDF et enfin celle du 13 juillet 2005 sur l'orientation énergétique) auront modifié le secteur pour permettre l'ouverture des marchés. Cette mutation accélérée, présentée comme inéluctable, est portée par le libéralisme économique européen pour lequel l'électricité est un bien comme un autre qui doit donc s'échanger sur un marché concurrentiel.

L'ouverture du marché ne concerne que la fourniture d'électricité et non la distribution publique pour laquelle les cahiers des charges de concession entre les collectivités concédantes (communes ou syndicats intercommunaux) restent valables. Mais EDF, comme les grosses Entreprises Locales de Distribution (ELD) - ou DNN (Distributeurs Non Nationalisés) selon le point de vue sémantique que l'on adopte -, sont dans l'obligation de séparer leurs activités de gestionnaires du réseau de distribution (GRD) de leurs fonctions commerciales afin d'assurer la neutralité du réseau.<sup>11</sup>

Aussi, la multiplication du nombre des interlocuteurs des collectivités locales modifie la relation classique que les communes entretenaient avec EDF. Dans le même temps, les collectivités locales ont, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, le droit de changer de fournisseur. Mais cette ouverture à la concurrence a fait beaucoup de bruit pour rien. A la suite d'une bataille parlementaire, le législateur a finalement décidé que le droit à la concurrence pour les collectivités ne serait pas un devoir et que celles-ci pouvaient jouir encore des tarifs réglementés qui leur étaient appliqués jusqu'alors. Nous sommes donc dans une situation paradoxale du point de vue de la logique économique libérale : subsistent en même temps des tarifs réglementés que les consommateurs éligibles peuvent conserver et des tarifs libres de marché pour les consommateurs ayant fait jouer leur éligibilité (donc élus). Et bien que le principal argument des partisans de l'ouverture des marchés ait été celui de la baisse des prix, ceux du marché sont globalement plus haut que les tarifs réglementés.

## 2 DE L'OUVERTURE DES MARCHÉS AUX POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES LOCALES...

### 2.1 L'ouverture des marchés comme « mise sur agenda »

L'ouverture des marchés pour les collectivités et la fin du monopole d'EDF constituent une *mise sur agenda*, une prise de conscience des collectivités tant sur les aspects économiques (réduire la facture) que sur les aspects environnementaux. Les fonctionnaires territoriaux acquièrent progressivement de nouvelles compétences ou sollicitent des bureaux d'études spécialisés dans le calcul des courbes de charge de consommation. Les conditions de l'entrée en scène de ces nouveaux acteurs sont un enjeu stratégique pour la persistance du système classique de relations entre EDF et les collectivités. La fonction de conseil aux collectivités territoriales est le plus souvent assurée par des associations de promotion des énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie. Ces associations, majoritairement de culture environnementaliste, défendent un schéma qui prône des petites installations énergétiques et une production décentralisée d'électricité. La promotion d'un modèle décentralisé, qui s'opposerait au modèle actuel considéré comme centralisé, fait entrer cette question technique dans une problématique politique.

Du point de vue politique, l'analyse des positions des acteurs autour de la question énergétique fait apparaître de fortes divergences et notamment de grandes différences de « représentations » dans d'autres domaines de la vie politique et économique que ceux qui sont traditionnellement liés à l'énergie.

Au delà de l'aspect politique économique - pour ou contre l'ouverture des marchés, pour ou contre la privatisation des entreprises de service public - il y a bien d'autres « tensions » politiques en arrière-plan et notamment celles qui tiennent aux différentes représentations du territoire et à la décentralisation.

<sup>11</sup> Depuis janvier 2003, les factures d'électricité distinguent les montants relatifs aux consommations et la part de la facture affectée au transport, à la distribution ainsi qu'aux charges de service public.

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 responsabilités<sup>12</sup> :

- 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 cependant nuancer ce potentiel de pouvoir local par la réalité des trente-six mille communes françaises. Comme souvent dans ce type d'analyse des politiques publiques, on pointe le faisceau lumineux vers ce qui bouge en laissant dans l'ombre la majorité silencieuse et immobile des collectivités locales françaises.

Il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces compétences cerne ce que l'on appelle les politiques énergétiques locales.

## 2.2 Les politiques énergétiques locales

Celles-ci sont nées au milieu des années 1970, à l'occasion des deux crises économiques liées à l'augmentation du prix du pétrole. Quelques communes, sensibilisées par ce nouvel enjeu énergétique, ont alors développé une vigilance et tenté de mettre en pratique des politiques de maîtrise de l'énergie. C'est le cas de Rennes ou de Montpellier par exemple. Ces initiatives ont été soutenues par l'ADEME et par ses délégations régionales qui fourniront par la même occasion de nombreux cadres aux associations de promotion de la maîtrise de l'énergie lorsque l'ADEME, au milieu des années 1980, verra ses crédits diminuer.

Les partisans de la « décentralisation énergétique » s'opposent au modèle de relations que l'on a décrit entre les collectivités locales communales, réunies en syndicat départementaux, et EDF, organisé de manière très centralisé avec des centres de distribution à maille départementale. Deux cultures au moins s'affrontent dans le domaine des politiques énergétiques locales.

En caricaturant volontairement les traits de ces acteurs, on peut distinguer d'un côté une culture de la commune (plutôt rurale), du département et du Parlement (plutôt Sénat) qui aspire à la solidarité des territoires et à la péréquation. La péréquation permet l'électrification rurale et le maintien d'une égalité devant le service public. Les rapports de ces acteurs avec EDF sont basés autour 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 pour eux.

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. Les écologistes, rejoints parfois 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 représentations de chacun. Ces rivalités « culturelles » sont au cœur des enjeux des acteurs industriels et institutionnels. Si jusqu'alors EDF s'est appuyée sur une FNCCR plutôt favorable au premier groupe de représentations, le développement de l'intercommunalité d'agglomération, la mise en concurrence des territoires et des collectivités locales et la montée en puissance de la région, en tant qu'échelle institutionnelle, sont en train de modifier structurellement les équilibres d'antan.

## 2.3 De nouvelles compétences pour les syndicats départementaux et/ou les agglomérations ?

---

<sup>12</sup> 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.

Le premier juillet 2004, toutes les communes sont devenues éligibles et bien que l'immense majorité d'entre elles n'aient toujours pas fait jouer leur éligibilité, le moment viendra où elles choisiront librement leur fournisseur d'électricité. Certaines voudront se regrouper pour acheter en gros et bénéficier de meilleurs tarifs. 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 ?

Par ailleurs, 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 (même si l'ouverture des concessions à la concurrence n'est pas à l'ordre du jour) en raison des exigences croissantes de qualité et de niveau d'enfouissement des réseaux ; elle rapproche le pouvoir concédant d'un pouvoir politique de surface, médiatisé et donc potentiellement plus conflictuel qu'un pouvoir de second degré. Même si l'élection des élus dans les communautés urbaines ou d'agglomération 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 (par commune) dans les syndicats atténue les clivages partisans. Il y a donc un risque de politisation partisane d'une question territoriale et technique. 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 de qualité de l'électricité 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 très bonne 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 connues de la géopolitique relatives à la représentation politique, à l'architecture institutionnelle liée à la décentralisation et à la querelle entre les cantons et les circonscriptions, territoires ou populations.

## CONCLUSION :

Les mutations en cours des rôles et des compétences de chacun des acteurs institutionnels, associatifs ou économiques vont progressivement dessiner un nouveau paysage énergétique dans lequel nous faisons l'hypothèse que les deux grandes familles qu'étaient d'une part les syndicats départementaux d'électricité et d'autre part les collectivités locales « militantes » des politiques énergétiques locales vont se rapprocher. D'ores et déjà, des syndicats d'électricité traditionnels comme celui du département de la Loire (Saint-Etienne) s'investissent dans la promotion des énergies renouvelables pour éviter les renforcements de réseaux. Et dans les structures associatives plus militantes, le renouvellement générationnel lié au départ en retraite des cadres du baby-boom dont certains avaient conduit les batailles contre le nucléaire laisse place à des approches moins idéologiques et plus pragmatiques vis à vis des opérateurs de marché.

Le service public de la distribution d'électricité en France, sous des abords techniques et peu engageants, se révèle être une nébuleuse riche d'acteurs politiques et économiques qui véhiculent des représentations territoriales divergentes. Ce secteur est soumis à une double évolution du fait de la libéralisation et de la montée en puissance des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. L'analyse géopolitique comme science civique apporte sa propre contribution à la compréhension de ces enjeux démocratiques et sociaux.

## BIBLIOGRAPHIE

CHEVALIER Jean-Marie, (2004) *Les grandes batailles de l'énergie. Petit traité d'une économie violente*, Paris, Folio actuel, Gallimard, 472 p.

OFFNER Jean-Marc, PUMAIN, Denise, (sous la direction de) (1996), *Réseaux et territoires, significations croisées*, Editions de l'Aube – territoire, 280p.

ASSOCIATION POUR L'HISTOIRE DE L'ELECTRICITÉ EN FRANCE, (1991, 1994, 1996), *Histoire générale de l'électricité en France*, Paris, Fayard, 3 tomes :

Espoirs et conquêtes : 1881-1918 sous la direction de F. CARON et F. CARDOT

L'interconnexion et le marché : 1919-1946 sous la direction de M. LEVY-LEBOYER et H. MORSEL

Une œuvre nationale : l'équipement, la croissance de la demande, le nucléaire : 1946-1987 sous la direction de H. MORSEL

WIEVIORKA, Michel, TRINH, Sylvaine, (1989), *Le modèle EDF*, Paris, La découverte, 265 p

MATHARAN Xavier et SERRON Christophe, *Les politiques énergétiques locales* – Dossier d'experts réf 362 / Voiron, La lettre du cadre territorial, Juin 2001, 109p

POUPEAU, Francois-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

ADEME, direction du Bâtiment et des Energies renouvelables, Energies-Cités, *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.

BOURJOL, Maurice et LE LAMER Christian, 1982, *Energie et démocratie, rapport au ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie chargé de l'Energie*, collection des rapports officiels – Paris, La documentation française, 223 p.

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>

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.

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/>