

Christophe Bouneau  
François-Mathieu Poupeau

**1934  
2024**

**LA FÉDÉRATION  
NATIONALE  
DES COLLECTIVITÉS  
CONCÉDANTES  
ET RÉGIES**

**90 ANS D'ACTION EN FAVEUR  
DES SERVICES PUBLICS EN RÉSEAUX  
DANS LES TERRITOIRES**



SERVICES PUBLICS LOCAUX  
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES E-COMMUNICATIONS



Cet ouvrage a été publié avec le concours de l'Association académique pour la recherche historique et sociologique dans le domaine de l'énergie



Christophe Bouneau  
François-Mathieu Poupeau

**LA FÉDÉRATION  
NATIONALE  
DES COLLECTIVITÉS  
CONCÉDANTES  
ET RÉGIES**

90 ANS D'ACTION EN FAVEUR  
DES SERVICES PUBLICS EN RÉSEAUX  
DANS LES TERRITOIRES



## REMERCIEMENTS

Même s'il est porté par des auteurs, un ouvrage ne se rédige jamais seul. Et c'est bien la vocation d'une telle page que de mentionner, avec gratitude et sincérité, l'ensemble des personnes qui ont compté dans cette aventure intellectuelle.

Nos remerciements vont tout d'abord aux élus de la FNCCR, Xavier Pintat, son Président, ainsi que l'ensemble des membres du Conseil d'administration, pour la confiance qu'ils nous ont accordée.

Ce livre n'aurait pas pu se faire sans le soutien indéfectible de l'équipe de permanents. Pascal Sokoloff, directeur général de la Fédération jusqu'au printemps 2024, a manifesté un intérêt constant pour ce projet et nous a apporté des éclairages toujours riches et constructifs. Son successeur, Charles-Antoine Gautier, nous a, lui aussi, fait bénéficier de son appui. Une place toute particulière doit être accordée à Violaine Lanneau, secrétaire générale des services de la FNCCR, dont le rôle a été décisif. Sa patience, son écoute, son expertise, son sens aigu de la diplomatie et son engagement sans faille ont été extrêmement précieux. Nous la remercions chaleureusement pour son travail d'accompagnement. À ses côtés, Sabine Martin a été d'une grande efficacité, en facilitant l'accès aux archives de la Fédération et en assurant un travail considérable de recherche iconographique.

Nous remercions enfin l'ensemble des personnes que nous avons pu interroger dans les services, dont les témoignages ont été des plus utiles pour nous permettre de mieux saisir l'action de la Fédération, en particulier au cours de la période contemporaine. Parmi eux, Michel Lapeyre, directeur de la Fédération de 1991 à 2004, nous a permis de replonger, de manière vivante, dans l'histoire plus ancienne de la Fédération et de compléter utilement l'exploitation de ses fonds d'archives, dont on ne saurait assez souligner la richesse exceptionnelle.



# SOMMAIRE

## **PREMIÈRE PARTIE – LA FNCCR, ACTRICE DE LA RÉGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE DES ANNÉES 1930 AUX ANNÉES 1980**

### **CHAPITRE UN DE L'ÉMERGENCE DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À LA CRÉATION DE LA FNCCR AU SERVICE DES TERRITOIRES**

- I.** À la recherche d'un service public de distribution de l'énergie : une longue trajectoire vers la genèse de la FNCCR
- II.** Le chantier difficile de l'électrification rurale au cœur de la création de la FNCCR
- III.** La création de la FNCCR pour la promotion d'une politique publique de l'énergie au service des territoires

### **CHAPITRE DEUX RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DES POUVOIRS LOCAUX : LA PREMIÈRE DÉCENNIE D'ANCRAGE DE LA FÉDÉRATION**

- I.** Une action majeure en faveur de l'encadrement des prix de l'électricité : vers l'uniformisation des tarifs
- II.** Les leviers de la consolidation du pouvoir concédant par la FNCCR et sa promotion multiforme de l'électrification rurale et agricole
- III.** La FNCCR, force de propositions pour un renforcement de l'intervention de l'État et une réforme globale du système énergétique, des années 1930 à la Libération

### **CHAPITRE TROIS LA FÉDÉRATION ACTRICE DE LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE NATIONAL DE 1946 À LA FIN DES ANNÉES 1950**

- I.** La FNCCR actrice de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, au cœur des vicissitudes de l'organisation territoriale de la distribution d'énergie.
- II.** La reconnaissance de la place de la FNCCR dans la régulation du service public de l'électricité et du gaz
- III.** La co-construction décisive d'une réforme tarifaire globale

### **CHAPITRE QUATRE LA FNCCR EN QUÊTE D'UN DEUXIÈME SOUFFLE DE LA FIN DES ANNÉES 1950 AU DÉBUT DES ANNÉES 1980**

- I.** Les mutations de l'électrification rurale : de la desserte des territoires au développement de la consommation
- II.** L'adaptation complexe de la FNCCR aux nouvelles orientations stratégiques des pouvoirs publics et des opérateurs de réseaux
- III.** Une première diversification du champ d'action de la FNCCR hors de l'énergie : la construction et le lent développement de la compétence Eau
- IV.** La crise multiforme des années 1970 : à la recherche de nouveaux équilibres énergétiques et d'un nouveau modèle dans la régulation locale des services publics en réseaux

## **SECONDE PARTIE - DÉCENTRALISATION, LIBÉRALISATION, TRANSITIONS : LA FNCCR AU CŒUR DE NOUVELLES DYNAMIQUES DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980**

### **CHAPITRE CINQ AUX ORIGINES DU RENOUVEAU DE L'ACTION DE LA FNCCR**

- I.** Les lois de décentralisation institutionnelle
- II.** La libéralisation des marchés
- III.** Les réformes intercommunales et la recherche de nouveaux équilibres

### **CHAPITRE SIX FAIRE VIVRE LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À L'HEURE DE LA LIBÉRALISATION**

- I.** Défendre les compétences et moyens d'action des AODE
- II.** Assurer la pérennité des entreprises locales de distribution
- III.** Appuyer les AODE : des relations en courant alternatif avec le GRD
- IV.** Négocier de nouveaux cahiers des charges
- V.** L'évolution du GRD dans le secteur électrique : une menace pour les AODE ?

### **CHAPITRE SEPT DE LA RÉGULATION DES RÉSEAUX À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

- I.** La défense des consommateurs et la lutte contre la précarité énergétique
- II.** Vers une approche multi-réseaux et multi-énergies
- III.** Des collectivités locales aux citoyens : la maîtrise de la demande d'énergie
- IV.** La FNCCR, actrice incontournable des politiques énergie-climat en France

### **CHAPITRE HUIT LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT À L'ÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

- I.** Le renforcement et la diversification d'une compétence eau historique : du FNDAE à la GEMAPI
- II.** Les débats sur les modes de gestion locale et de regroupement territorial des services publics de l'eau et de l'assainissement : des enjeux permanents pour la FNCCR
- III.** Un département Cycle de l'eau en pleine croissance, positionnant la FNCCR au cœur des défis de la transition écologique

### **CHAPITRE NEUF À LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX SERVICES PUBLICS : NUMÉRIQUE, MOBILITÉS, GESTION DE LA DONNÉE**

- I.** Accompagner la transition numérique dans les territoires
- II.** Les mobilités, un nouvel horizon pour la Fédération
- III.** Les collectivités territoriales, actrices du service public de la donnée





# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les réseaux techniques, en premier lieu de gaz, d'électricité<sup>1</sup> et d'eau, et aujourd'hui numériques, sont au cœur de la civilisation industrielle, et désormais post-industrielle, par leurs dynamiques d'innovation technologique et sociale. Véritables épines dorsales de nos sociétés par la diversité de leurs services, matériels et immatériels, ils ont apporté en France, par leur inscription dans les paysages et leur dimension sociale multiforme, une contribution historique majeure à l'aménagement du territoire national et au développement des territoires urbains et ruraux, dans leur profonde diversité, de la III<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République.

Ils se sont d'abord inscrits dans l'enracinement de la III<sup>e</sup> République et de son principe d'égalité, constitutif de l'identité républicaine de la nation française<sup>2</sup>, avec en premier lieu les lois républicaines fondatrices de 1881 à 1884, en particulier, dans notre perspective, la loi relative à l'organisation municipale du 15 avril 1884. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur la liberté d'association apporta une pierre importante à la construction d'un modèle républicain, sous la forme d'un jacobinisme amendé, avec la mise en place d'un « État-réseau » et la création d'« institutions de l'interaction »<sup>3</sup>. Il s'agissait bien d'une période de conciliation et de recherche d'un compromis équilibré entre l'État et les groupes ou corps intermédiaires, qui ont dessiné pas à pas une société civile organisée durant la III<sup>e</sup> République<sup>4</sup>.

Dans la mise en place de ce système d'acteurs républicains en réseau, des années 1880 au second conflit mondial, les élus locaux ont pu progressivement faire entendre leur voix pour la reconnaissance et le développement d'un service public local focalisé sur l'énergie, en l'occurrence les réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz<sup>5</sup>. Au début de l'entre-deux-guerres, dans cette construction de territoires de services publics où la France rurale tenait une place essentielle, les collectivités locales ont porté une dynamique de coordination et de concentration technique et administrative, avec la création de nombreux syndicats intercommunaux, essentiellement d'électrification. Un temps, le débat restait ouvert sur les conceptions du service public entre les deux principales écoles du droit administratif : celle du service public, animée à

---

<sup>1</sup> Voir Christophe Bouneau, Michel Derdevet et Jacques Percebois, *Les réseaux électriques au cœur de la civilisation industrielle*, Paris, Timée Éditions, 2007, 178 p.

<sup>2</sup> Voir Jacqueline Lalouette, *L'identité républicaine de la France. Une expression, une mémoire, des principes*, Paris, Fayard, 2023, 352 p.

<sup>3</sup> Voir Pierre Rosanvallon Pierre, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004, 464 p.

<sup>4</sup> Voir Christine Bouneau et Robert Lafore (dir.), *La société civile organisée contre l'État. Tout contre*, Bordeaux, Editions Le Bord de L'eau, 2020, 240 p.

<sup>5</sup> Sur cette dynamique, voir François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, Coll histoire de l'énergie, Vol. 10, 2017, 449 p.

Bordeaux par le doyen Léon Duguit (1859-1928), et celle de la puissance publique, portée à Toulouse par le doyen Maurice Hauriou. Sur cette question essentielle de qualification du service public, la doctrine bordelaise du service public était une école des fins, des objectifs puisque l'activité de service public poursuivait un objectif d'intérêt général, le droit administratif étant alors défini comme le droit des services publics. La doctrine toulousaine de la puissance publique constituait quant à elle une école des moyens, parce que l'administration, pour exécuter ses missions, utilisait des procédés différents des particuliers. Mais, progressivement, de nombreuses convergences sont apparues dans l'application de ces deux doctrines, en particulier dans la construction et la gestion de services publics locaux en France<sup>6</sup>.

C'est dans ce triple cadre, économique avec les logiques et les tensions de l'innovation technologique, institutionnel avec les « masses de granit » de la République, et juridique avec les débats sur les modèles de service public, que se sont inscrites pleinement la genèse et l'histoire de la FNCCR, dans une trajectoire désormais de quatre-vingt-dix ans.

La Fédération Nationale des Collectivités Publiques Électrifiées est née en décembre 1933, sous la forme d'une association loi 1901. De 15 groupements fondateurs, elle passa rapidement à 41 fin 1935 et transforma sa dénomination en Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) en 1937. Depuis neuf décennies, elle bénéficie d'une croissance et d'un développement spectaculaires dans l'ensemble des territoires de la République française, non seulement de l'Hexagone mais aussi des Outre-mer. La FNCCR réunit ainsi en 2024 pas moins de 822 adhérents, combinant les secteurs et les compétences de l'énergie, du cycle de l'eau, du numérique et des autres infrastructures en réseaux, chaque fois dans leur spectre le plus large.

Grâce à son action continue au service des territoires et des services publics locaux en réseaux, la FNCCR occupe une place tout à fait originale au cœur de la société civile organisée française. Face aux multiples crises économiques et politiques, aux modifications profondes de l'environnement institutionnel français et européen et aux défis de la transition énergétique, écologique et numérique, elle a su constamment s'adapter. Elle a réussi en effet à se renouveler, en surmontant à la fois de fréquentes tensions, l'émergence d'organisations et de pouvoirs qui pouvaient apparaître comme concurrents et donc parfois contestant son existence elle-même. En définitive, la FNCCR a toujours ancré sa légitimité, de l'entre-deux-guerres au cœur des années 2020, en sachant s'insérer dans les systèmes politico-administratifs qui se sont succédé et ont porté les logiques économiques de modernisation et de développement territorial des III<sup>e</sup>, IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques. Elle a réussi durablement à faire prévaloir la

---

<sup>6</sup> Voir notamment Claude Didry, « Léon Duguit, ou le service public en action », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005, n°53, pp 88-97.

reconnaissance de son expertise multiforme et de sa capacité de représentation et de coordination de l'action de ses adhérents, les collectivités locales.

Cet ouvrage présente une étude historique globale de la FNCCR, c'est-à-dire à la fois de son organisation interne, avec ses dirigeants, ses élus locaux et ses permanents organisés aujourd'hui en départements, de son programme d'économie politique du service public local et de son plaidoyer vis-vis de l'État et de ses partenaires publics et privés, en particulier les entreprises gestionnaires des réseaux de distribution. Il propose ainsi une analyse historique des résultats de son action durant quatre-vingt-dix ans. Cette étude n'hésite pas à franchir le pas de l'histoire contemporaine à celle du temps présent, en historicisant les enjeux et les défis de cette troisième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, où la FNCCR continue à tracer résolument son sillon, au service de ses adhérents de plus en plus diversifiés et de leurs territoires.

## La construction des services publics locaux, entre modèle jacobin et logiques girondines

Dans une perspective de longue durée, le service public de la distribution d'énergie électrique associa durablement, depuis la loi fondamentale du 15 juin 1906, trois principaux acteurs, profondément complémentaires : l'État, qui définit les dispositions de portée nationale, en particulier les règles techniques et, progressivement, les prix ; la collectivité concédante, qui, par les contrats de concession, élabore les objectifs locaux de la mission de service public, dans la mesure où elle en a les compétences et se dote des capacités d'expertise nécessaires ; enfin les gestionnaires du réseau public de distribution, à l'origine les sociétés privées de distribution d'énergie, qui remplissent leurs missions de service public dans le cadre défini par l'État et par la collectivité locale concédante.

La « République électrique », une et divisible, fut profondément nourrie par la mystique nationale égalitaire de la desserte des territoires, bien avant la construction progressive et complexe d'une péréquation tarifaire<sup>7</sup>, qui reste largement une exception française à l'échelle internationale. Les territoires électriques eux-mêmes, et dans une moindre mesure les territoires gaziers, ont pourtant combiné d'emblée deux figures opposées. S'imposa d'abord la logique de la concentration jacobine, incarnée tout particulièrement par l'aménagement difficile, dans l'entre-deux-guerres, aussi bien d'un point de vue technique que financier, car très capitalistique, d'un puissant parc de production hydro-électrique et d'un réseau d'interconnexion interrégional, dont

---

<sup>7</sup> Sur ce processus, voir François-Mathieu Poupeau, « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue Française de Science Politique*, 2007, 57, pp.599-628.

la polarisation parisienne était cependant loin de celle du réseau ferroviaire, avant qu'il ne devint vraiment national à partir de 1938 et surtout de 1946<sup>8</sup>. À l'inverse, s'affirma, en même temps, l'expression des spécificités et des identités girondines, dans la mesure, notamment, où le dialogue avec les autorités concédantes et les régies, regroupées au sein de la FNCCR en 1933-1934, n'a pas toujours été facile, en particulier face aux vicissitudes de l'application de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 et aux mutations profondes qui ont marqué à partir des années 1990 la gestion et la régulation des services publics en réseaux en France et en Europe.

## Un ouvrage à deux voix et à quatre mains : méthode et corpus mobilisés

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration étroite qui a été menée dans une perspective résolument interdisciplinaire, mêlant histoire, sociologie et science politique.

La première partie, que l'on pourrait qualifier d'« historique », dont la rédaction a été assurée par Christophe Bouneau, s'est largement appuyée sur les travaux des deux auteurs<sup>9</sup> et sur l'analyse du corpus important de sources produites par la FNCCR depuis neuf décennies, déjà en grande partie exploité par François-Mathieu Poupeau. Un fonds volumineux et inestimable d'archives est en effet conservé dans les sous-sols du siège social parisien de la Fédération, rassemblant les documents officiels de la vie associative (Conseils d'administrations, Assemblées générales et Congrès), la correspondance de ses équipes et de ses dirigeants avec les pouvoirs publics, les entreprises concessionnaires et les adhérents, sans oublier des études sur de nombreuses thématiques. En outre, le *Bulletin* de la Fédération, dont la dénomination a changé à plusieurs reprises, mais dont l'esprit est resté le même, en amplifiant régulièrement son spectre et son volume, est un indicateur particulièrement précieux depuis sa première livraison dès 1934, vraie mine d'informations à la fois synthétiques et précises<sup>10</sup>. Ce corpus a été complété par un ensemble de recherches en histoire économique et so-

---

<sup>8</sup> Voir Christophe Bouneau, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, Bordeaux, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2008, 558 p.

<sup>9</sup> Sur l'histoire de la Fédération et le rôle qu'elle a joué dans l'élaboration du modèle français de service public de l'électricité, cette partie reprend, pour l'essentiel, les analyses de François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, Coll histoire de l'énergie, Vol. 10, 2017, 449 p. Voir également, pour la période de 1900 à 1946, les travaux de Christophe Bouneau, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, op. cit et id. *Modernisation et territoire. L'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à 1946*, Bordeaux, Fédération historique du Sud-Ouest, 1997, 736 p.

<sup>10</sup> *Revue des collectivités publiques électrifiées (1934 à 1937)*, puis *Revue des collectivités concédantes et régies (1937 à 1940)*, puis *Bulletin d'information des services publics communaux et départementaux (1946-1958)* et depuis 1959 *Bulletin de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies et Association nationale des syndicats de communes. Les services publics communaux et départementaux*. Par commodité nous les désignerons sous la dénomination commune simplifiée *Bulletin FNCCR*.

ciale de l'énergie, dans le cadre surtout de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France, devenue aujourd'hui Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie.

La seconde partie, plus contemporaine et plus inédite, rédigée, pour l'essentiel, par François-Mathieu Poupeau<sup>11</sup>, sur la base notamment de certains de ses travaux antérieurs<sup>12</sup>, a été alimentée par une série d'entretiens menés avec des dirigeants de la FNCCR, élus et permanents, pour identifier les principaux enjeux auxquels leur structure et son tissu d'adhérents ont été confrontés dans leur histoire récente<sup>13</sup>. Elle a par ailleurs bénéficié de la grande richesse du site internet de la Fédération, véritable banque de données combinant documentation générale et ressources spécifiques des espaces adhérents, par département d'activités et par section, dont nous espérons qu'elle pourra être préservée pour les générations futures. Comme pour la partie précédente, ce travail de synthèse a été complété, au fil des développements, par des recherches menées en science politique, sociologie ou aménagement, portant sur l'évolution des services en réseaux depuis le début des années 1990.

## Quatre-vingt-dix ans d'action de la FNCCR au service des territoires et de la régulation locale des services publics en réseaux

Pour cette trajectoire forte de neuf décennies d'histoire au cœur des territoires de la République, cet ouvrage propose une bipartition en deux grands mouvements, de part et d'autre des années 1980. En effet, à partir surtout du début des années 1990, l'activité de la Fédération s'est considérablement accrue au-delà du spectre déjà étendu du secteur énergétique, d'abord vers l'eau et l'assainissement, puis vers le numérique et les mobilités.

**La première partie** analyse d'abord comment la FNCCR est devenue rapidement un acteur majeur de la régulation du service public de l'énergie, de sa création en 1933-1934 jusqu'au début des années 1980, à l'aube d'un changement profond d'environnement économique, politique et social à l'échelle nationale et surtout européenne.

L'émergence d'un service public local de l'énergie remonte au tout début du XX<sup>e</sup> siècle, avec l'adoption de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, qui occupe une place primordiale dans la construction des territoires d'énergie et leur articulation

---

<sup>11</sup> À l'exception du chapitre 8, pris en charge par Christophe Bouneau, dans la continuité des compétences assurées par la FNCCR dans ce domaine à partir des années 1950, et déjà appréhendées dans la première partie.

<sup>12</sup> Voir notamment François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, Paris, CNRS Éditions, 2004 et Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPÉREC)*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2014.

<sup>13</sup> Ces entretiens, tous relus et approuvés par les interviewés, sont déposés dans les archives, déjà riches, de la Fédération.

historique. Véritable « constitution française de la distribution d'énergie », en reconnaissant le rôle crucial des collectivités locales, essentiellement des communes, elle a fondé largement le service public local. Adoptée dans un contexte de concurrence et de compétition multiforme, entre l'électricité et le gaz, entre les concédants et les concessionnaires, la trajectoire de ce service public doit beaucoup aux collectivités locales insérées dans un réseau d'acteurs extrêmement complexe avant 1946, constitué de multiples parties prenantes (gouvernement, administrations centrales et territoriales, entreprises de production et de distribution d'énergie électrique, usagers-consommateurs, syndicats, etc.) avec qui elles devaient constamment mesurer les rapports de force et donc négocier des équilibres et des compromis toujours fragiles.

La genèse de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies vint précisément, au début des années 1930, de la prise de conscience par un réseau d'élus locaux, structuré progressivement à l'échelle départementale, de la nécessité d'une coordination nationale pour obtenir la reconnaissance des intérêts des autorités concédantes auprès des industriels, grâce à un nouveau régime d'intervention de l'État. De sa création en 1933-1934 à la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la réforme profonde du système énergétique français portée par la nationalisation, la FNCCR poursuit une stratégie de consolidation de sa légitimité de représentation. Rapidement, elle put mettre à son actif non seulement l'abaissement général des tarifs de la consommation domestique, mais également la création en 1936 d'un système de financement pérenne de l'électrification rurale, prenant la forme d'un Fonds d'amortissement. Cet instrument de péréquation, largement au bénéfice des collectivités rurales et de leurs syndicats, prit une part très active, jusqu'à nos jours, dans le développement du service public de la distribution d'énergie sur l'ensemble du territoire national.

Cet ancrage de la Fédération durant la première décennie de son histoire, marquée par la Grande Crise économique puis par les stigmates à la fois de la guerre, de l'Occupation et du régime de Vichy, s'appuya sur une volonté clairement affichée de défense et, au-delà, de renforcement de la capacité d'action des pouvoirs locaux.

Malgré les vicissitudes multiples de la période de la Libération et de la Reconstruction, la FNCCR fut bien une des actrices de la réorganisation du système énergétique national de 1946 à la fin des années 1950, c'est-à-dire durant l'ensemble de la IV<sup>e</sup> République. La loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 confirma en effet le rôle du service public local et les prérogatives des collectivités locales. Au terme de vifs débats et de multiples projets, ce texte fondateur de la création d'EDF et de GDF maintint formellement le système de la concession. La FNCCR participa ainsi directement à l'achèvement du chantier d'électrification rurale, avec la consolidation du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), et à la réforme globale de la tarification, conduisant au tarif universel et à l'ancrage de la péréquation nationale. À l'inverse, la période s'ouvrant à la fin des années 1950 marqua un essoufflement relatif de l'action de la FNCCR, constituant une phase de transition en termes de

gouvernance territoriale et d'action publique, tout particulièrement dans les services publics locaux en réseaux, qui étaient et sont toujours la raison d'être de la Fédération. Ces deux décennies des années 1960 et 1970 ont connu trois bifurcations essentielles : les mutations de l'électrification rurale, le cycle d'âge d'or, celui de l'extension de l'accès et de la desserte, ayant pris fin avec le quasi achèvement de l'électrification du « rural profond » au début des années 1960 ; l'adaptation difficile de la Fédération et de ses adhérents aux tendances centripètes de centralisation des entreprises concessionnaires, EDF et GDF ; enfin une première diversification de la FNCCR en-dehors de l'énergie avec la montée, encore modeste, de sa compétence Eau.

**La seconde partie** reconstitue la trajectoire à la fois complexe et dense de la FNCCR sur les quatre dernières décennies, depuis le milieu des années 1980. La trajectoire de la Fédération a été d'abord bousculée puis surtout nourrie et relégitimée par trois dynamiques principales : la décentralisation, avec les réformes institutionnelles qui l'ont accompagnée, en particulier la promotion de l'intercommunalité dite « de projet » ; la libéralisation des marchés, avec la mise en concurrence d'EDF, de GDF et de France Télécom ; enfin, plus largement, les défis croissants des « transitions » énergétique, écologique et numérique. C'est au croisement de ces dynamiques sous tensions que l'action de la FNCCR s'est renouvelée et amplifiée à partir du début des années 1990.

Un nouveau contexte économique et politique s'est en effet imposé progressivement à la fin du XX<sup>e</sup> siècle avec les répercussions territoriales de l'acte I de la décentralisation, le développement d'une intercommunalité dite « de projet », différente de celle sur laquelle s'étaient historiquement appuyés les élus locaux, et surtout le processus de libéralisation des marchés de l'énergie. Vecteur de menaces pour le modèle français de régulation des services en réseaux, où la place de la FNCCR était intégrée dans un système institutionnel régi par un fort centralisme et une gestion monopolistique, ce nouvel environnement a en fait obligé la Fédération à s'adapter en déployant de nouvelles modalités d'action et en diversifiant pas à pas ses champs d'intervention.

La signature de nouveaux contrats de concession dans l'électricité et le gaz a d'abord permis de faire (re)vivre le service public local de l'énergie, à l'heure de la libéralisation. La réaffirmation de l'exercice du pouvoir concédant a été l'objectif majeur de la Fédération, qui a dû s'assurer que les réformes accompagnant la transposition des textes européens de libéralisation des marchés de l'énergie ne reviennent pas sur les compétences et activités de ses adhérents, pour les concessions mais aussi pour le Facé et les régies, qui étaient menacées dans leur survie. Elle a dû, en particulier, rester vigilante pour que la réorganisation des gestionnaires de réseaux de distribution ne porte pas préjudice aux droits fondamentaux des autorités concédantes, devenues récemment « autorités organisatrices de la distribution d'énergie » (AODE).

Depuis les années 2000, l'élargissement des champs d'action couverts par la FNCCR s'est nourri des enjeux et des défis combinés des transitions énergétique, écologique et

numérique. La Fédération est ainsi progressivement intervenue dans l'ensemble de la chaîne de valeur de l'énergie, de la promotion des énergies renouvelables, en amont, à la protection des consommateurs, la modernisation de l'éclairage public et à la maîtrise de la demande en aval, à travers notamment le programme ACTEE (Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique).

En même temps, l'action de la FNCCR s'est nettement renforcée depuis trente ans dans la coordination, la régulation et la professionnalisation du service public de l'eau et de l'assainissement, avec une extension progressive du petit au grand cycle de l'eau. L'environnement juridique et institutionnel de ce secteur croissant d'activités s'est en effet fortement complexifié avec les trois directives européennes de 1991 (sur la collecte et le traitement des eaux usées), de 1998 (sur la qualité de l'eau potable) et de 2000 (instaurant une politique communautaire de l'eau). L'activité grandissante de la Fédération dans le domaine de l'eau a répondu également aux besoins de ses adhérents en termes de réglementation plus stricte des marchés publics, de gestion des délégations de service public et de coopération intercommunale, mais aussi de promotion de la gestion directe par la création et le rayonnement de France Eau Publique. Elle se mobilise aujourd'hui de plus en plus pour apporter des réponses territoriales concertées aux défis environnementaux grandissants, avec, en premier lieu, la raréfaction critique des ressources hydriques.

En outre, la FNCCR n'a pas hésité à partir à la conquête de nouveaux services publics en réseaux, le numérique, les mobilités et la gestion de la donnée, nouvelle illustration de la dynamique de diversification du champ d'action de la Fédération, qui contribue à la consolidation de son ancrage. Elle s'inscrit désormais dans une perspective globale, autour d'une vision territorialisée et intégrée des enjeux du service public. Elle s'est ainsi saisie du domaine en pleine expansion des mobilités en adoptant une approche multi-réseaux et multi-énergies, au plus près de ses territoires. À partir du constat et des vifs débats sur la « fracture numérique », la FNCCR s'est également emparée de la question cruciale de la transition numérique dans les territoires, qui l'a conduite à créer un nouveau département en son sein. Dans le cadre de cette révolution numérique, la Fédération s'est engagée tout récemment dans un nouveau chantier transversal aux défis très complexes, celui de la gestion des données, nouveau service public à la constitution duquel elle entend résolument participer.

Pour autant, au-delà de ces nouveaux enjeux majeurs pour les collectivités locales et les citoyens, les réseaux et leur régulation représentent toujours aujourd'hui le cœur de métier et la matrice historique de la FNCCR. Ils lui ont assuré en effet sa légitimité et la pleine reconnaissance de son expertise auprès des pouvoirs publics et plus largement de ses nombreux partenaires publics et privés.

■ Siège de la FNCCR





## PREMIÈRE PARTIE

# LA FNCCR, ACTRICE DE LA RÉGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

## DES ANNÉES 1930 AUX ANNÉES 1980

L'émergence d'un service public local de l'énergie remonte à l'adoption de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, qui reconnut le rôle crucial des collectivités locales, essentiellement des communes. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies vit le jour en 1934, grâce à la prise de conscience par un réseau d'élus locaux de la nécessité d'une coordination nationale, pour obtenir une meilleure reconnaissance des intérêts des autorités concédantes. Rapidement, dans une stratégie de consolidation de sa légitimité de représentation, elle put mettre à son actif l'abaissement général des tarifs de la consommation domestique, mais aussi la création en 1936 d'un système de financement pérenne de l'électrification rurale, le Facé.

À la Libération, la FNCCR fut l'une des actrices de la réorganisation du système énergétique national. La loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 confirma en effet le rôle du service public local et les prérogatives des collectivités locales. Au terme de vifs débats et de multiples projets, ce texte fondateur de la création d'EDF et de GDF maintint formellement le système de la concession. La FNCCR participa ainsi directement à l'achèvement du chantier d'électrification rurale et à la réforme globale de la tarification, conduisant au tarif universel et à l'ancrage de la péréquation nationale.

L'action de la FNCCR connut cependant un essoufflement relatif du début des années 1960 au début des années 1980. Durant cette phase de transition institutionnelle, la Fédération sut notamment mettre en œuvre une première diversification de son champ d'activités en-dehors de l'énergie avec la montée, encore modeste, de sa compétence Eau.



## CHAPITRE UN

# DE L'ÉMERGENCE DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À LA CRÉATION DE LA FNCCR AU SERVICE DES TERRITOIRES

La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie occupe une place primordiale dans le patrimoine juridique et énergétique national et donc dans la construction des territoires énergétiques et leur articulation historique<sup>1</sup>. Véritable « constitution française de la distribution d'énergie », en reconnaissant le rôle crucial des collectivités locales, essentiellement des communes, elle a fondé le service public local de l'énergie. Adoptée dans un contexte de concurrence et de compétition multiforme, entre l'électricité et le gaz, entre les concédants et les concessionnaires, sa genèse devait beaucoup aux collectivités locales insérées dans un réseau d'acteurs. Plus largement comme le soulignait dès sa thèse en 1893 Émile Durkheim, père fondateur de la sociologie française, « *une nation ne peut se maintenir que si, entre l'État et les particuliers, s'intercale toute une série de groupes secondaires qui soient assez proches des individus pour les attirer fortement dans leur sphère d'action et les entraîner ainsi dans le torrent général de la vie sociale*<sup>2</sup> ».

Dans cette perspective de formation, à l'échelle des territoires de la République, de corps intermédiaires qui jouent le rôle de groupes de pression pour tempérer un régime jacobin, l'objectif de ce chapitre consiste à étudier l'émergence d'un service public de la distribution d'énergie durant trois décennies, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Cette trajectoire a conduit à la création de la Fédération et à sa structuration rapide au cœur des années 1930 et de la Grande Crise économique<sup>3</sup>.

# I. À la recherche d'un service public de distribution de l'énergie : une longue trajectoire vers la genèse de la FNCCR

## 1. La loi du 15 juin 1906 ou la difficile construction du service public local de la distribution d'énergie

Il s'agit bien du premier texte qui conférait globalement droit de cité à la nouvelle énergie électrique<sup>4</sup>. Elle affirmait clairement que l'industrie de la distribution d'électricité assurait un service d'intérêt collectif, moyennant un contrat de concession susceptible de bénéficier de la déclaration d'utilité publique. Les collectivités locales étaient alors reconnues définitivement comme propriétaires et concédantes des réseaux de distribution d'énergie.

---

<sup>1</sup> Voir Christophe Bouneau, « Les territoires de la transition énergétique en France : une perspective historique (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles) », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1073-1074, octobre 2014-mars 2015, pp. 189-201.

<sup>2</sup> Voir Emile Durkheim, *De la division du travail social. Etude sur l'organisation des sociétés supérieures*, Paris, Félix Alcan, 1893, p. 33.

<sup>3</sup> Pour la rédaction de ce chapitre, outre les archives et les sources imprimées produites directement par la Fédération, la référence essentielle est l'ouvrage de François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980) Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, Coll histoire de l'énergie, Vol. 10, 2017, 449 p., avec en particulier le Chapitre 3, pp. 105-122. Nous en reprenons ici les principales analyses, ainsi que les fonds des archives de la FNCCR exploités, complétés par des ajouts issus de recherches additionnelles.

Voir également Pierrette Stahl, « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 6, décembre 1985, pp. 61-74 ; id., « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 55-87 et id., « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », in *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 352-411.

Voir enfin Christophe Bouneau, « Le patrimoine de la loi de juin 1906 sur la distribution d'énergie : un siècle de services publics locaux », *Les services publics d'énergie et d'eau face aux défis du développement durable*, Conférence inaugurale au Congrès de la FNCCR, Bordeaux, septembre 2006, Paris, FNCCR, 2007, pp. 11-17. et globalement id., *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, Bordeaux, éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2008, 558 p.

<sup>4</sup> Un premier jalon avait cependant été posé pour l'encadrement de la distribution publique d'énergie électrique par le décret du 15 mai 1888, cinq ans après l'expérimentation du transport de force réalisée par Marcel Deprez entre Vizille et Grenoble. La loi du 25 juin 1895 avait globalement repris ses dispositions.

Cette loi du 15 juin 1906, qui généralisait le recours à la concession par rapport au régime antérieur de la permission de voirie<sup>5</sup>, qui subsista cependant jusqu'aux années 1930, est perçue avant tout, toujours aujourd'hui, comme une consécration du rôle des communes, auxquelles était attribuée une compétence claire en matière de gestion des réseaux d'énergie. Cependant il s'agissait également de mettre de l'ordre dans la régulation du secteur et dans la conduite des affaires municipales car pour beaucoup de sociétés électriques, l'enjeu était de stabiliser un cadre institutionnel jugé trop précaire, face à la concurrence toujours redoutable des compagnies gazières. Pour les administrations d'État, l'objectif était aussi de mettre un frein aux velléités d'autonomie des communes, qui disposaient, grâce aux redevances qu'elles percevaient, d'une source de revenus parfois importante, qui pouvait être génératrice de surcoûts pour les usagers.

Ainsi la nouvelle législation offrit d'abord un cadre stabilisé aux compagnies électriques, en affirmant le rôle fondamental des communes dans l'organisation et dans la gestion du système électrique français. Tout en maintenant donc les anciennes permissions de voirie, elle créait un régime de concession de distribution publique qui couvrait désormais l'ensemble des consommateurs. Celui-ci pouvait être simple ou assorti d'une déclaration d'utilité publique prononcée par décret du Conseil d'État, levant en grande partie les contraintes pesant sur les sociétés.

Pour les communes ce nouveau régime juridique de concession ouvrait des espaces de négociation plus importants que dans le cadre de la permission de voirie. En échange des droits qui lui étaient accordés, le délégataire devait soumettre son activité au regard de l'administration municipale, sur deux aspects essentiels : les tarifs et les investissements. Dans le domaine tarifaire, l'autorité concédante pouvait intervenir sur les prix concernant les consommateurs visés par le contrat d'éclairage public et privé. Pour les investissements, le régime de la concession renforçait nettement le pouvoir des municipalités par rapport à une simple permission de voirie. En se dotant de services compétents, elles pouvaient négocier un plan de desserte avec leur délégataire, imposant d'alimenter l'ensemble des usagers et pas seulement les plus solvables ou les plus attractifs sur le plan économique. Les communes avaient désormais une capacité, certes étroite, d'arbitrage entre les quartiers à desservir en priorité.

Derrière la loi du 15 juin 1906, on retrouvait en même temps une volonté de maîtriser les exigences des élus locaux, considérées parfois comme démesurées. La mise en œuvre de la nouvelle législation fut en réalité assez longue et, dans certains cas, difficile pour surmonter des résistances locales. Globalement elle prescrivit des cahiers des charges types, institués par les décrets des 17 mai et 10 août 1908 et 30 novembre

---

<sup>5</sup> Voir globalement Jean-Claude Colli, « Cent ans d'électricité dans les lois. Essai de chronologie commentée des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'électricité de 1880 à 1980 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° spécial, 1986, 178 p.

1909. Le décret du 28 juin 1921 donna quant à lui la première définition de l'index économique électrique, entérinant la jurisprudence du Conseil d'État, marquée par le célèbre arrêt *Gaz de Bordeaux*, en 1916, qui a fondé la théorie de l'imprévision dans le droit des contrats publics. Une nouvelle économie contractuelle de la distribution d'énergie était en cours de construction mais elle restait un chantier de longue haleine.

La souplesse des dispositions de la loi a permis son adaptabilité à des contextes politiques, techniques et énergétiques radicalement différents, assurant en fin de compte sa longévité. En particulier, cette diversité des configurations du service public local de la distribution s'est appliquée sur le long terme aux dispositifs à la fois des régies et des syndicats. Si les collectivités publiques étaient d'emblée habilitées à concéder le service public de distribution, au cœur même de la loi de juin 1906, elles furent également reconnues comme habilitées à exploiter elles-mêmes ce service par deux décrets successifs en 1917. Celui du 30 août 1917 approuva un cahier des charges type spécifique destiné à la distribution en régie directe par commune ou syndicat de communes, tandis que celui du 8 octobre reconnut la qualité d'établissement public aux régies municipales, auxquelles il attribua une personnalité morale distincte de celle de la collectivité qui les créait.

Aux marges de l'économie concessionnaire qui s'affirma rapidement comme nettement majoritaire voire dominante, les régies connurent cependant un essor limité, la portée du mouvement de municipalisation du début du XX<sup>e</sup> siècle restant beaucoup plus faible en France que chez nos voisins européens, Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne et Italie. Créer une régie nécessitait en effet un contexte politique local très favorable, pour surmonter les nombreuses réticences à la fois de l'État, en l'occurrence du ministère des Travaux publics qui prônait le recours systématique aux délégataires privés, et celles du Conseil d'État, relayées par les préfets, qui entendait préserver l'ordre libéral en limitant les interventions locales dans la sphère économique.

Les municipalités devenaient désormais actrices du développement d'un service public local émergent, en disposant d'un droit de regard sur les tarifs et les investissements pratiqués par les sociétés délégataires. Cette liberté d'action était relative car elle restait sous la surveillance étroite des ministères de l'Intérieur et des Travaux publics, qui, via les préfets et les services déconcentrés des Ponts et chaussées, entendaient protéger une industrie naissante considérée comme fragile contre de potentiels abus de pouvoir de la part des exécutifs locaux. En outre, une fracture territoriale se creusait entre, d'une part, les espaces ruraux ou urbains à faible densité, souffrant de coûts supérieurs de desserte et donc de distribution, et, d'autre part, les municipalités des agglomérations urbaines qui disposaient d'une réelle latitude d'action, en captant à leur profit une partie substantielle des bénéfices générés par la fourniture d'électricité, qu'elles pouvaient redistribuer dans le cadre notamment d'une politique sociale.

Globalement, dans l'entre-deux-guerres, au-delà de leur profonde diversité géoéconomique, les communes exerçaient donc leur pouvoir concédant en organisant le service public de distribution de l'énergie électrique dans les conditions prévues par la loi du 15 juin 1906 ou par le décret du 8 octobre 1917. Elles étaient ainsi responsables vis-à-vis de leurs administrés, non seulement de la stricte application du contrat de concession ou du règlement de service mais aussi du perfectionnement du service public dont elles avaient délégué la gestion à un tiers ou qu'elles assumaient en régie. Elles détenaient *a priori* un pouvoir de contrôle de toute autorité organisatrice sur l'opérateur. Ces contrôles, assurés initialement sans coordination par des communes et syndicats de communes agissant isolément, se révélèrent toutefois très vite inopérants, en particulier pour les petites communes rurales qui en avaient le plus besoin. Face aux puissantes entreprises concessionnaires, les concédants inorganisés demeureraient impuissants à traduire par des actes leurs aspirations communes. Le déséquilibre était ainsi flagrant entre les deux parties signataires des contrats de concession.

En définitive, le régime de la concession communale, qui a prévalu à partir de la législation de 1906, n'a pas vraiment contribué à réduire les inégalités spatiales de développement de la desserte énergétique, face en particulier à un exode rural qui s'intensifiait à des rythmes régionaux différents. Pour beaucoup d'élus locaux, la dynamique d'électrification très progressive de l'Hexagone, en retard sur l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, semblait surtout profiter aux compagnies privées et aux espaces urbains, tout particulièrement aux grandes agglomérations. La logique concurrentielle qui avait pu jouer au début du siècle, au profit des autorités concédantes et donc de leurs administrés, en particulier entre le gaz et l'électricité<sup>6</sup>, s'estompait voire disparaissait après la Grande Guerre face aux logiques d'interconnexion à haute tension des premiers réseaux locaux et départementaux d'électricité. Avec la formation de grands groupes régionaux et souvent nationaux de production-distribution<sup>7</sup>, dont l'Union d'Électricité et l'Énergie Industrielle étaient les figures de proue, le décalage et la dissymétrie s'accroissaient entre, d'une part, un pouvoir concédant émietté, aux compétences limitées par rapport à une montée en expertise indispensable pour gérer la distribution d'énergie, et d'autre part l'espace national de la construction d'un service public de l'énergie, où la recherche de la régulation passait par l'appel à l'État pour arbitrer notamment les conflits locaux.

---

<sup>6</sup> Dans le domaine du gaz, le premier grand syndicat intercommunal a été fondé dès 1904 pour la région parisienne, devenu aujourd'hui le SIGEIF, présidé depuis 1983 par Jean-Jacques Guillet, député des Hauts-de-Seine de 1993 à 2017 et vice-président de la FNCCR. Voir SIGEIF, *Le gaz en Île-de-France : histoire du premier service public local*, Paris, SIGEIF, 2006.

<sup>7</sup> Voir notamment Christophe Bouneau, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux*, op. cit.

## 2. Le développement soutenu de l'intercommunalité électrique et l'intervention pionnière des conseils généraux dans l'entre-deux-guerres

Dans le même temps, bénéficiant d'une nouvelle législation favorable et du soutien de l'État, se développa dans l'entre-deux-guerres une grande vague de création de plusieurs centaines de syndicats d'électrification en France, afin de mutualiser les efforts des municipalités et de faire face à des concessionnaires bien organisés.

La création des syndicats d'électrification trouvait son origine dans la loi du 22 mars 1890, qui autorisa les communes à se regrouper afin de mutualiser certaines de leurs compétences. Voté peu après la grande charte municipale de 1884, ce texte visait alors surtout l'organisation de la bienfaisance et de l'assistance publique, qui constituaient des domaines clés de la politique d'implantation du régime républicain. Toutefois sa mise en œuvre resta pendant longtemps limitée, du fait notamment des réticences des élus à se dessaisir de prérogatives qui leur conféraient pouvoir et légitimité. En 1908 seulement vingt-deux groupements de communes avaient été créés et ce nombre n'évolua guère jusqu'au premier conflit mondial.

À l'inverse, l'intercommunalité bénéficia d'une croissance spectaculaire dans l'entre-deux-guerres dans le domaine crucial de l'énergie électrique. Le nombre de syndicats d'électrification atteignit ainsi 1 674 en 1934, représentant 77 % de la totalité des syndicats<sup>8</sup>. Cette dynamique de coopération intercommunale était soutenue à la fois par les ministères de l'Intérieur, des Travaux publics et de l'Agriculture, dans le cadre de leur politique de rationalisation administrative. Elle profita également des effets de la loi du 2 août 1923 sur l'électrification rurale, qui procurait aux élus de nouvelles ressources financières, au demeurant limitées. Si quelques structures comme le Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE) naquirent en territoire urbain, la plupart des intercommunalités se créèrent en zone rurale<sup>9</sup>.

Ces syndicats exerçaient alors deux compétences principales. Ils pouvaient tout d'abord jouir du statut d'autorité concédante de la distribution publique d'énergie électrique. En 1932, 72,2 % des communes avaient opté pour un tel transfert. Leur autre grand champ d'action était la gestion des fonds d'électrification rurale. Cette compétence permettait aux syndicats qui étaient maîtres d'ouvrage des réseaux publics de distribution de pouvoir financer des infrastructures sur leur territoire. Leur

---

<sup>8</sup> Pierrette Stahl, « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'Histoire de l'Électricité*, n°6, décembre 1985, pp. 64-65. Voir globalement Victor Leydet., *Les Syndicats de communes*, thèse de droit, Paris, Librairie technique et économique, 1937.

<sup>9</sup> Voir Emmanuel Bellanger et François-Mathieu Poupeau, *Lumières sur la banlieue, histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, Les Éditions de l'Atelier, 2013, 464 p.

mission très large consistait à la fois à monter des dossiers, à solliciter l'expertise de maîtres d'œuvre (ingénieurs-conseils, fonctionnaires des Ponts et chaussées et surtout du Génie rural), à mobiliser les élus et certains relais influents (députés, sénateurs, préfet, ministres, etc.), à inciter la population à souscrire à des emprunts, à faire pression sur les services déconcentrés de l'État afin d'obtenir des crédits, etc. Ces multiples fonctions faisaient des syndicats d'électrification des lieux de pouvoir souvent très convoités par les élus locaux, notamment les notables du système départemental, à mesure que croissait la place de l'énergie dans l'action politique, à toutes les échelles territoriales, tout particulièrement dans notre perspective d'histoire de la genèse de la FNCCR à l'échelle locale et désormais de plus en plus départementale.

L'action des syndicats d'électrification était soutenue efficacement par les conseils généraux, dont l'intervention portait cependant surtout sur les réseaux de transport d'énergie<sup>10</sup>. Ce secteur intermédiaire entre la production et la distribution était un segment clef du système électrique à la fois national et régional<sup>11</sup>. Si le chantier républicain d'électrification de l'ensemble des territoires de l'Hexagone reposait d'abord sur l'aménagement de réseaux maillés de distribution pour desservir en particulier l'intégralité des espaces ruraux mais aussi intensifier la consommation d'énergie en diversifiant les usages, il fallait aménager en amont des infrastructures coûteuses de transport à haute tension pour les alimenter en courant. Les réseaux de distribution étaient et restent toujours aujourd'hui les « fils » des réseaux de transport, dans une position à la fois d'étroite complémentarité, selon les principes techniques mêmes de l'interconnexion, mutuelle d'assurances en termes de continuité de fourniture, et de dépendance, sinon d'infériorité dans les représentations techno politiques et les arbitrages énergétiques nationaux. À l'échelle départementale, celle des conseils généraux, l'enjeu décisif portait sur l'aménagement d'un maillage plus serré de lignes intermédiaires à haute tension, couvrant un ou plusieurs départements, donc à une échelle régionale limitée. Dans cette perspective, au cours des années 1920, certains conseils généraux tentèrent d'intervenir en accordant des subventions aux opérateurs privés dans le cadre soit d'une concession d'État, soit d'une concession départementale. Les obstacles diversifiés furent considérables malgré une évolution favorable de la position du ministère des Travaux publics en faveur de l'aménagement de ces réseaux intermédiaires départementaux. En fin de compte, au tournant des années 1920 et 1930, seuls quelques conseils généraux avaient pu mettre en œuvre une telle initiative et lancer l'établissement d'un réseau de transport d'énergie électrique dans un cadre départemental. Ce fut le cas, au demeurant très complexe, du département des Landes, dont le conseil général se positionna comme autorité concédante du réseau de transport haute tension en complément de l'État, tout en laissant aux communes le soin de

<sup>10</sup> Voir François-Mathieu Poupeau, « Des passeurs vers la modernité : les Conseils généraux et l'électrification de la France pendant l'entre-deux-guerres », *Pour mémoire*, 2016, Hors-série, pp.159-165.

<sup>11</sup> Voir globalement Christophe Bouneau, « Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946 », Chapitre de *l'Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, Fayard, 1994, pp. 777-902.

définir leurs priorités d'électrification<sup>12</sup>. Mais, globalement, à l'échelle de l'Hexagone, ce bilan de l'intervention départementale dans le secteur du transport d'énergie fut très décevant, d'autant plus qu'il ne répondait plus dès le début des années 1930 aux logiques de l'innovation technologique portée par la dynamique de l'interconnexion interrégionale, nationale et bientôt européenne<sup>13</sup>.

### 3. De la crise économique à la crise de régulation du secteur électrique : l'appel à l'intervention de l'État et l'insuffisance de la coordination des pouvoirs locaux

La Grande Crise de 1929 a touché plus tardivement, à partir de 1931, mais plus gravement et plus durablement l'économie et la société française<sup>14</sup>. Le secteur énergétique a été touché profondément par cette crise au début des années 1930 à la fois en termes de baisse, limitée, de la consommation globale d'énergie et surtout de baisse des investissements, même s'il a fait figure de secteur relativement abrité par rapport aux secteurs les plus exposés qu'étaient le BTP, l'automobile et le textile<sup>15</sup>.

Pour les sociétés de production-distribution d'électricité, la réduction de la demande industrielle fut la préoccupation majeure dès 1931. De 107,7 en 1930 (base 100 en 1929), l'indice de consommation globale d'électricité (HT et BT confondues) baissa sensiblement pour atteindre 90,1 en 1932, au pic de la Grande Crise, et il ne retrouva son niveau de 1930 qu'en 1936. Malgré les efforts entrepris pour diversifier les débouchés vers les clients domestiques, les industriels adoptèrent une stratégie attentiste, réduisant logiquement leurs investissements productifs, notamment dans l'hydroélectricité, de crainte de créer des surcapacités. Dans le secteur de la distribution, malgré le cycle de déflation générale, la tendance dominante fut de maintenir, voire parfois d'augmenter, les prix consentis aux consommateurs, en particulier à la clientèle domestique.

Cette crise globale et l'attitude des industriels donnèrent lieu à des lectures contrastées de la part des acteurs du secteur. Pour les uns, industriels de l'électricité en tête, il s'agissait d'une crise cyclique traditionnelle, qui nécessitait non pas une politique

---

<sup>12</sup> Voir Virginie Léau, *L'électrification du département des Landes des origines à 1946*, mémoire de maîtrise ss. dir. de C. Bouneau, Univ. de Bordeaux III, 1998, 175 p.

<sup>13</sup> Voir Christophe Bouneau, « Les réseaux de transport d'électricité en Europe occidentale depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : de la diversité des modèles nationaux à la recherche de la convergence européenne », *Networks of Power, L'électricité en réseaux*, Paris, Victoires Éditions, 2004, pp. 23-37.

<sup>14</sup> Voir globalement Jean-Charles Asselain, *Histoire économique de la France, tome 2 : De 1919 à la fin des années 1970*, Paris, Seuil, Points Histoire, 1984, 209 p.

<sup>15</sup> Voir Jean Dessirier, « Secteurs abrités et non abrités dans le déséquilibre actuel de l'économie française », *Revue d'économie politique*, juillet-août 1935, pp. 1330-1358.

de baisse des tarifs mais l'adoption de mesures de relance externes à la profession, à l'initiative des pouvoirs publics. Tel fut le message délivré par Marcel Ulrich, président du SPPDEE, dans un rapport présenté au Conseil national économique en février 1933<sup>16</sup>. Pour les autres, représentants des associations de consommateurs, élus locaux et une partie des hauts fonctionnaires de l'État, la crise aigüe imposait aux compagnies d'électricité d'assumer pleinement leurs responsabilités, en renonçant à leur malthusianisme atavique. L'État devait désormais intervenir pour forcer la profession à changer de comportement, en matière à la fois de hauteur des investissements, de niveau globalement trop élevé de la tarification et de développement de la consommation d'énergie, grâce à la promotion de nouveaux usages.

C'est dans ce climat conflictuel qu'apparurent les premières réflexions au Parlement sur une réforme globale du système électrique. La première salve fut lancée par la proposition de loi du député Alfred Margaine en décembre 1932, projetant une nouvelle organisation du secteur énergétique, grâce à une intervention accrue de l'État pour lutter contre les abus des sociétés privées. Ingénieur X-Ponts, député radical de la Marne depuis 1910, Alfred Margaine était surtout intervenu jusque-là dans la politique publique également cruciale des transports, et il s'était intéressé au secteur électrique dans l'immédiat après-guerre dans le cadre du programme national majeur d'électrification des chemins de fer d'août 1920, sur la question de l'alimentation du réseau ferroviaire par les réseaux électriques à haute tension<sup>17</sup>. Surtout, il a été, de juin à décembre 1932, sous-secrétaire d'État aux Travaux publics, à une période déjà de forte turbulence pour le secteur électrique. La réforme d'ensemble qu'il proposa en décembre 1932 était focalisée justement sur qu'il considérait comme la « clef de l'organisation de l'industrie électrique en France<sup>18</sup> » : le réseau de transport et d'interconnexion. Ce projet s'inspirait du Central Electricity Board (CEB) créé en Angleterre suite à l'Electricity Supply Act de 1926. Il proposait de constituer un organisme assez similaire en France, en partie contrôlé par l'État, ayant pour mission de développer le réseau d'interconnexion<sup>19</sup>, de répartir l'énergie et d'agir directement sur les producteurs en résorbant ainsi les difficultés du secteur de la distribution, en particulier les goulets d'étranglement de son alimentation. Bien qu'elle restât lettre morte, cette proposition ouvrit une séquence d'intense activité parlementaire, nourrie par un jeu de rapports de force et de repositionnement permanent entre les élus locaux, l'État et les industriels de l'électricité. Ce fut dans ce contexte tendu d'insatisfaction et de contestation qu'un groupe d'élus décida de constituer, comme nous allons le voir, une nouvelle organisation qui devint la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

---

<sup>16</sup> Alexis Jaubert, *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*, Assemblée des Présidents des Chambres d'Agriculture, 1933, p. 24

<sup>17</sup> Voir Christophe Bouneau, « L'électrification ferroviaire en France de 1919 à 1946 », Chapitre de *Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, Fayard, 1994, pp. 1149-1192.

<sup>18</sup> Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 385.

<sup>19</sup> Voir Christophe Bouneau, « Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946 », *op. cit.*

Deux organisations préexistantes auraient pu alors se saisir au début des années 1930 des enjeux majeurs concernant le service public local de l'énergie et ses bifurcations possibles, en représentant les élus : l'Association des maires de France (AMF) et la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER). Créée en 1907, refondée en 1925, l'AMF offrait aux communes un levier intéressant d'intervention coordonnée auprès à la fois des pouvoirs publics et des industriels. Son positionnement était généraliste, avec un objectif d'ancrage de l'association dans le régime républicain, où l'énergie n'occupait qu'une place limitée. De fait l'AMF, tendit à déléguer le traitement de ces questions d'énergie et de services publics locaux à d'autres organisations plus spécialisées. Parmi celles-ci figurait la Fédération nationale des collectivités d'électrification rurale (FNCER), créée en 1923, au moment du vote de la loi du 2 août 1923 facilitant justement le financement de l'électrification rurale. La FNCER fut d'emblée très liée à la Société nationale d'encouragement à l'agriculture (SNEA), avec presque les mêmes dirigeants, à commencer par son président originel, Victor Boret, ancien ministre de l'Agriculture (1917-1919). Parmi ses objectifs prioritaires figurait le développement de l'électricité, levier majeur de modernisation globale du monde agricole. Cependant la FNCER n'était pas une association uniquement d'élus mais une structure composite qui rassemblait, sur le modèle de la SNEA, des hommes politiques, des fonctionnaires de l'État (ingénieurs du Génie rural) et des représentants des industriels de l'électricité. Cette nature hybride expliquait son positionnement assez consensuel comme partenaire constructif à la fois de l'État et des compagnies d'électricité, pour améliorer surtout les dispositifs existants, sans envisager une réforme globale de l'organisation du secteur énergétique, comme le fit la FNCCR dès sa création en 1933-1934.

## II. Le chantier difficile de l'électrification rurale au cœur de la création de la FNCCR

La grande question d'économie politique de l'électricité, largement techno-politique, fut bien en France dès la fin de la Grande Guerre, pour près d'un demi-siècle, celle de l'électrification rurale. La loi fondamentale du 2 août 1923 pour faciliter l'établissement des réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique organisa le concours de l'État au financement de ces équipements, en ouvrant réellement la voie au développement des syndicats intercommunaux d'électrification. La législation fondamentale de juin 1906 fut également complétée par la loi de finances du 16 avril 1930 qui ajoutait le conseil général au rang des puissances concédantes (communes, syndicat de communes, État)<sup>20</sup>.

### 1. Une incitation majeure : l'impulsion de la loi du 2 août 1923 et la contribution des syndicats intercommunaux et des régies syndicales.

Un souci de péréquation avant la lettre entre les équipements des milieux urbains et ruraux, au nom de la justice redistributive déjà invoquée pour l'aménagement des chemins de fer au XIX<sup>e</sup> siècle, animait la majorité des promoteurs de l'électrification locale. Une illustration significative réside dans une longue allocution devant le conseil général de la Gironde en septembre 1925 de M. Borderie, conseiller général du canton très rural de Monségur, qui insistait en ces termes sur la nécessité de cette logique républicaine égalitaire :

*« L'électrification est à mes yeux un acte de haute justice sociale envers cette race paysanne si cruellement atteinte pendant la guerre, qui est dépourvue de tous les avantages réservés aux villes (...). Le canton de Monségur étant un des moins avantagés de France au point de vue des voies de communication a donc droit à une compensation et cette compensation il l'attend du côté d'une électrification de ses communes<sup>21</sup> ».*

<sup>20</sup> Voir Jean-Claude Colli, *Cent ans d'électricité dans les lois. Essai de chronologie commentée des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'électricité de 1880 à 1980*, op. cit. Cependant seuls les conseils généraux du Loiret et de la Sarthe ont été effectivement dotés du pouvoir concédant

<sup>21</sup> Archives départementales (A.D.) Gironde 7 M 398.

Mais, au début des années 1920, des résistances à l'électrification, en particulier financières, touchaient une majorité des communes rurales, en particulier dans le Sud-Ouest. Dans un des départements les plus en retard dans la dynamique nationale d'électrification du territoire, celui du Gers, après les études des services des Ponts et chaussées et du Génie rural et les délibérations du conseil général, le préfet se vit obligé de mettre l'ensemble des maires devant leurs responsabilités, en leur adressant en décembre 1922 une circulaire explicite, leur demandant de prendre dans une délibération type le double engagement de souscrire une quantité minimale de kWh et de construire un réseau de distribution. Sa conclusion soulignait la lourdeur des enjeux économiques et sociaux du chantier républicain d'électrification de l'ensemble du territoire :

*« L'électrification du département du Gers ne peut se réaliser qu'au prix d'un effort continu de solidarité. Ce serait un mauvais calcul et une faute que de réserver son adhésion pour attendre que le voisin ait assumé les responsabilités et pour pouvoir juger sans risque du fonctionnement de l'entreprise, une fois qu'elle aura été mise sur pied grâce à l'initiative d'autrui. En l'espèce, l'indifférence de quelques municipalités est de nature à faire échec au projet tout entier. A l'époque où les chemins de fer étaient considérés, par un homme pourtant prudent et sage, comme des joujoux coûteux, sur divers points du territoire quelques municipalités auxquelles on avait offert de les desservir réservèrent leur avis. L'occasion offerte, pour quelques-unes ne s'est jamais plus représentée. (...) La décision que vous allez prendre en matière d'électrification peut être irréparable pour votre commune, et définitive pour tout le département<sup>22</sup> ».*

Nous retrouvons constamment le parallèle entre les effets induits, réels ou supposés, de la desserte ferroviaire au XIX<sup>e</sup> siècle et de la desserte électrique au XX<sup>e</sup>.

La loi du 2 août 1923 offrit alors pour la première fois un cadre spécifique à l'électrification rurale et, avec l'ensemble des textes législatifs qui la prolongèrent, elle joua un rôle d'incitation essentiel durant tout l'entre-deux-guerres. Les distributions installées en vertu d'une concession communale ou syndicale et destinées à alimenter les usagers en moyenne ou basse tension profitaient désormais d'un nouveau régime financier. Sous celui-ci, le distributeur concessionnaire n'assumait pas les frais de construction du réseau, pris en charge par les collectivités locales. Celles-ci, aidées par l'administration du Génie Rural, pouvaient contracter des emprunts pour une partie des charges d'électrification, tandis qu'une proportion importante était constituée par des subventions d'État (30 % environ) et du département (25 % environ).

Ainsi, la législation d'août 1923 instaurait un système de financement de l'État pour les dépenses d'établissement de l'infrastructure de distribution, en faveur des communes mais aussi des associations syndicales, des coopératives et des nouvelles Sociétés

---

<sup>22</sup> A.D. Gers 1 M.

d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE), créées par la loi du 5 avril 1920. Les unes comme les autres étaient reconnues comme les maîtres d'ouvrage de l'opération et bénéficiaient de prêts spéciaux à long terme (40 ans maximum) et à faible intérêt (3 % maximum), dont le montant variait entre 70 et 100 % du capital versé par les collectivités intéressées. Dans la prise en charge des travaux, l'effort devait bien être bilatéral : la contribution étatique était subordonnée à celle préalable des collectivités, financée essentiellement par voie d'emprunts obligataires placés auprès des populations locales. Les prêts provenaient de l'Office national puis à partir de 1926 de la Caisse nationale de Crédit agricole, qui utilisaient eux-mêmes des avances de l'État.

Pour leurs concessions de distribution, toutes les régions françaises privilégièrent le dispositif des syndicats intercommunaux plutôt que de s'appuyer sur les SICAE, les coopératives ou les communes elles-mêmes, dont les moyens d'intervention étaient individuellement beaucoup trop faibles<sup>23</sup>. Comme nous l'avons vu, le cadre juridique des syndicats intercommunaux avait déjà été établi par une loi du 22 mars 1890, incorporée dans la grande loi municipale du 5 avril 1884. Pendant trente ans, son application fut quasiment nulle puisqu'en 1920 il n'existait encore qu'une vingtaine d'associations en France, créées le plus souvent pour gérer des établissements d'assistance.

Au milieu des années 1920, au contraire, les syndicats, institutions rurales par excellence, semblèrent « *la formule la plus rassurante aux communes qui souhaitaient se mettre au rythme du siècle sans pour autant renoncer à leur individualité*<sup>24</sup> ». L'électricité assura rapidement leur succès et leur diffusion puisque leur nombre dans l'Hexagone, comme nous l'avons déjà souligné, s'élevait à 1 674 en 1934. Ils permettaient en effet un accroissement considérable des moyens d'influence et d'action auprès de l'administration de contrôle et des entreprises privées de distribution et allégeaient beaucoup le travail des élus locaux en exigeant un seul cahier des charges, moins de contrats d'emprunts et de marchés de travaux. En sus des facilités de prêts déjà présentées, ils pouvaient surtout bénéficier de subventions à fonds perdus du ministère de l'Agriculture, représentant de 30 à 40 % des dépenses d'établissement prévues, complétées par des subventions du département s'élevant à 5 à 10 % du total.

L'existence de ces subventions publiques devenait en soi source de prérogatives, en leur ouvrant notamment un exercice étendu du droit de passage dans les propriétés privées. Il s'agissait d'une disposition de la loi de finances de juillet 1925<sup>25</sup>, adoptée à la suite d'une revendication de l'important Congrès régional de l'électrification des campagnes organisé en 1923 à Montpellier par J. Estrade, promoteur de l'électrification

---

<sup>23</sup> Voir en particulier pour le cas emblématique de la Gironde : Christophe Bouneau, "Les syndicats intercommunaux et l'électrification rurale de la Gironde dans l'entre-deux-guerres", *Le littoral gascon et son arrière-pays*, Société historique et archéologique d'Arcachon et du Pays de Buch, Arcachon, 1993, pp. 118-138.

<sup>24</sup> René Maurice, *Le Syndicat de communes*, Paris, Masson, 1976, p. 34.

<sup>25</sup> Article 298.

rurale dans le Sud-Ouest<sup>26</sup>. L'exercice de ce droit de passage permit de substantielles économies dans la construction des réseaux de distribution en facilitant la réalisation de tracés rectilignes.

L'économie de la distribution rurale accentuait à la fois son caractère intercommunal et sa dimension de service public à l'utilité sociale pleinement reconnue lorsqu'elle se plaçait sous le régime de la régie. Ce régime, dans lequel, par définition, la collectivité locale exploitait directement la concession, avait été fixé, comme nous l'avons vu, par les décrets des 30 août et 8 octobre 1917, qui contenaient la reconnaissance des attributions d'un établissement public<sup>27</sup>. En théorie, cette formule ne devait s'appliquer pour l'électrification rurale qu'aux zones jusque-là délaissées, souvent économiquement défavorisées. Au contraire pour les communes déjà partiellement desservies ou enclavées dans un territoire entièrement contrôlé par une entreprise, la concession au distributeur privé semblait s'imposer. Il faut donc clairement distinguer la simple concession d'un réseau par un syndicat, très fréquente, de son exploitation directe par ce même syndicat, beaucoup plus originale. Le choix du second système concerna en particulier la Gironde car les élus locaux étaient ici largement influencés par le modèle de la Régie municipale de Bordeaux créée en juillet 1919<sup>28</sup>. Son objectif était d'éviter la tutelle des distributeurs et d'aboutir à une véritable intégration d'un service public.

Ainsi l'électrification rurale, et dans une moindre mesure agricole, a considérablement progressé dans l'ensemble des espaces régionaux à partir du premier conflit mondial, qui a servi à la fois de révélateur des faiblesses et de catalyseur du développement. Au début de l'entre-deux-guerres, pour les ingénieurs du Génie rural, animés d'un esprit de service public, mais aussi pour les responsables politiques locaux, qui considéraient désormais la desserte électrique comme un enjeu électoral à l'instar de la desserte ferroviaire au siècle précédent, l'électrification des campagnes fut érigée en une véritable panacée économique.

L'association, avec les syndicats d'électrification, et la coopération, avec les coopératives viticoles ou maraîchères, ont été des vecteurs essentiels de modernisation des campagnes, notamment dans le grand Sud-Ouest. On pourrait même être tenté d'établir un gradient d'électrification rurale et agricole qui serait directement proportionnel au degré à la fois d'association et de coopération. Un des chantres du régionalisme et de la régionalisation économique, Hubert Lagardelle, futur ministre du Travail sous Vichy, avait bien perçu dès 1929 cette corrélation, en déclarant : « *comment va se comporter devant le moteur électrique l'homme de la ferme ? La réponse est toujours : coopération.*

---

<sup>26</sup> *Congrès régional de l'électrification des campagnes*, Montpellier, Firmin et Montane, 1923.

<sup>27</sup> Leur cadre juridique avait été complété par le décret-loi du 5 novembre 1926.

<sup>28</sup> Voir Alexandre Fernandez, *Économie et politique de l'électricité à Bordeaux 1887-1956*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998, 360 p.

*Fermes associées, fermes groupées, fermes organisées, il n'y a pas d'autre solution. D'ailleurs, la voie est tracée par le mode même d'installation des lignes rurales. Tout est collectif dans leur établissement : État, départements, communes, coopératives, associations syndicales*<sup>29</sup> ».

Dans l'ensemble des régions françaises, le rôle institutionnel et politique des syndicats et, dans quelques rares départements, en premier lieu la Gironde et la Vienne, des régies syndicales, a été essentiel pour le processus d'extension et de démocratisation de la consommation électrique dans les campagnes. Malgré le désavantage du contrôle préalable des localités importantes par des distributeurs privés, ces organismes syndicaux, comme le montre l'exemple du Médoc en Gironde<sup>30</sup>, ont fait au moins jeu égal, par leurs performances commerciales et financières, avec ces mêmes entreprises industrielles de distribution intervenant dans d'autres zones rurales. Ils ont rempli en tout cas une fonction pédagogique essentielle, en montrant la voie de la coopération intercommunale, une ou deux décennies avant le développement des syndicats de distribution d'eau potable et trente à quarante ans avant l'éclosion des syndicats à vocation multiple (SIVOM). Les élus locaux trouvèrent en eux un excellent champ d'apprentissage de la gestion technique, mais en fin de compte leur image de marque positive fut surtout bâtie sur la permanence d'une vision idyllique du monde rural : l'énergie électrique n'était-elle pas la panacée tant attendue pour maintenir l'harmonie entre les activités agricoles et industrielles<sup>31</sup>, dans une France qui se présentait comme le pays de l'équilibre et du juste milieu économique et social ?

## 2. Le devoir républicain de desserte énergétique et de modernisation des campagnes

Au lendemain du premier conflit mondial, les disparités régionales dans le mouvement d'électrification rurale demeuraient considérables en France. Elles restaient en même temps très importantes à l'intérieur de chaque département. La croissance de la consommation était en effet conditionnée étroitement par le profit des entreprises, c'est-à-dire avant tout la rémunération rapide des dépenses d'installation des réseaux de transport et de distribution. Or cette croissance dépendait directement des conditions locales de desserte : à partir des calculs de la Société Méridionale de Transport de Force s'appuyant sur les résultats acquis dans l'électrification très avancée du département de l'Aude, le coût de premier établissement des installations d'alimentation

---

<sup>29</sup> Hubert Lagardelle, " Les aspects économiques de la région toulousaine", *Le Sud-Ouest Economique*, n°184, mars 1929, p. 225.

<sup>30</sup> Christophe Bouneau, « Les syndicats intercommunaux et l'électrification rurale de la Gironde dans l'entre-deux-guerres », *op. cit.*

<sup>31</sup> Voir notamment sur cette thématique très classique P. Rolley, "Etat actuel de l'électrification rurale", *Le Sud-Ouest Economique*, n° 238-239, septembre-octobre 1933, p. 864.

en France était estimé en 1922 à 84 F par habitant pour la population agglomérée, à 250 F pour les hameaux et à 1.000 F pour les fermes isolées<sup>32</sup>.

Grâce à la nouvelle législation d'août 1923, le mouvement d'électrification des campagnes était enclenché à la fin des années 1920 dans l'ensemble des régions françaises, se traduisant par une phase d'aménagement intensif de 1927 à 1933. Sauf dans les régions les plus avancées, telles que l'Alsace, l'électrification des écarts, hameaux et fermes isolées, ne commença cependant que très lentement durant les années 1930. Pour limiter les charges des collectivités locales à un niveau raisonnable, l'administration posa toujours pour principe que les travaux d'extension du réseau ou de desserte des écarts pouvaient être envisagés seulement quand les résultats financiers du réseau principal étaient favorables et suffisaient à couvrir les charges supplémentaires nécessitées par ces extensions. Le nœud gordien de l'électrification des territoires au début des années 1930 était bien de passer de la logique de desserte rapide des bourgs, largement avancée, aux difficultés multiples de l'extension aux écarts, combinée à la nécessité du développement de la consommation d'énergie par la promotion de nouveaux usages, qui nécessitait un renforcement régulier des réseaux. Cette double contrainte, d'abord financière, perdura bien après le second conflit mondial.

Il nous faut en effet ici souligner la dynamique ambivalente d'évolution de la consommation rurale d'énergie dans l'entre-deux-guerres, marquée à la fois par des progrès importants et par de nombreux goulets d'étranglement qui limitèrent durablement leur portée globale.

D'un point de vue général, la diffusion de l'éclairage électrique dans les campagnes fut facilitée à partir du milieu des années 1920 par un effort intense de promotion et de médiation, véhiculant un ensemble de représentations bénéfiques, l'érigeant en panacée de la modernisation républicaine. Elle était ressentie désormais comme une absolue nécessité à la fois pour l'habitat rural et pour l'agriculture. Dans l'ensemble des régions françaises, la construction des réseaux se traduit par une multiplication des abonnements lumière et deux à trois ans après leur mise en service, le nombre des abonnés était très voisin du nombre des exploitations, soit en moyenne 20 % du total des habitants desservis. La saturation du réseau menaçait donc rapidement si l'exploitant ne faisait pas d'importants efforts d'aménagement. Ceux-ci n'intervinrent en réalité la plupart du temps qu'après 1946, sous l'égide d'un nouveau service public national pour lequel le principe républicain de péréquation devait jouer pleinement en faveur des populations rurales<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Achille Mestre, « Le rôle des diverses administrations publiques dans l'électrification des départements », *L'aménagement hydraulique de la région du Sud-Ouest*, Paris, Librairie de l'enseignement technique, 1922, p. 368.

<sup>33</sup> Voir *infra* le chapitre 3.

Il existe toujours, à de rares exceptions près, une relation directe entre la population agglomérée et la consommation, c'est-à-dire que plus la population d'une localité est élevée, plus la consommation moyenne par abonné est importante, quel que soit d'ailleurs le type d'usage. Ainsi sur un ensemble de 400 communes pyrénéennes, une étude poussée des statistiques commerciales présentait les moyennes suivantes de consommation lumière par abonné, par catégorie de communes à la fin des années 1930<sup>34</sup> :

- 74 kWh pour les localités électrifiées de moins de 200 habitants
- 85 kWh pour les localités électrifiées de 200 à 400 habitants
- 95 kWh pour les localités électrifiées de 400 à 700 habitants
- 105 kWh pour les localités électrifiées de 700 à 1 000 habitants
- 135 kWh pour les localités électrifiées de 1 000 à 2 000 habitants
- 190 kWh pour les localités électrifiées de 2 000 à 6 000 habitants

Cette corrélation statistique renvoyait classiquement à la fois aux effets d'agglomération et de mimétisme. Les citadins recherchaient à leur domicile une lumière plus forte qu'à l'extérieur, déjà intensément éclairé par les lampes publiques. Les commerçants devaient également éclairer violemment leurs vitrines, s'ils voulaient qu'elles soient plus lumineuses que celles du reste de la rue. À l'inverse plus un village est petit, moins ses rues sont éclairées et moins, par comparaison, les abonnés éprouvaient le besoin d'illuminer les pièces de leur domicile ou les devantures de leurs boutiques. Dans les communes du rural profond, le besoin lumineux était d'autant plus faible que les usagers réglaient encore souvent leurs activités à l'horloge du soleil.

Au-delà du seul éclairage, la géographie de l'intensité de la consommation restait assez stable et conforme aux héritages des « pays » de conquête pionnière de l'électrification. Elle identifiait clairement les régions les plus avancées, d'une part un grand ensemble nordiste, associant le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Région parisienne et la Haute-Normandie, pour lequel l'intensité de la consommation rurale était à mettre en corrélation étroite avec l'intensité de la consommation industrielle et urbaine, par effet direct d'entraînement, d'autre part les Alpes du Nord et une partie du Sud-Ouest, grâce à la valorisation et la diffusion de la houille blanche.

Malgré la difficulté des catégorisations et des typologies, nous disposons cependant de quelques séries de données globales isolant la consommation des communes rurales. Au début des années 1930, la consommation lumière rapportée à l'habitant desservi en milieu rural s'élevait en moyenne en France à 10 kWh par an pour les zones à population dispersée et à 15 kWh pour celles à population plus dense<sup>35</sup>. Presque dix ans plus tard, en 1942, la consommation de l'ensemble des communes rurales de l'Hexa-

<sup>34</sup> Lucien Babonneau, *L'énergie électrique dans la région pyrénéenne*, thèse de géographie, Toulouse, Lavour, Imprimerie artistique, 1939, pp. 215-217.

<sup>35</sup> Paul Rolley, « État actuel de l'électrification rurale », *Le Sud-Ouest Economique*, n° 238-239, septembre-octobre 1933, p. 864.

gone s'élevait à 850 millions de kWh, dont 72 % pour l'éclairage et les applications domestiques et 28 % pour la force motrice. Elle n'était donc que faiblement agricole et reposait avant tout sur l'usage initial le plus traditionnel, l'éclairage. La diversification tant souhaitée, objet du discours stéréotypé de multiples propagandistes, restait largement à l'état de vœu pieux. Les statistiques commerciales des entreprises de distribution montraient clairement que les abonnements force motrice progressaient très lentement chez les agriculteurs.

### 3. Le nœud gordien de l'électrification agricole : utopies, promesses et espoirs déçus

Comme le souligne Thierry Nadau, l'électricité agricole représenta à la fois un cas d'école et une utopie, alors que l'électrification rurale donna lieu à un véritable plan d'équipement national qui se poursuivit bien après 1945<sup>36</sup>. Paradoxalement, les projets de développement de la première, dans l'ensemble de la France, ont parfois précédé les programmes de réalisation de la seconde.

L'électrification agricole alimenta toute une série d'utopies, dans le cadre d'une idéologie ruraliste de la modernisation, forgée notamment, mais non exclusivement, par toute une génération de « nouveaux intellectuels » de l'entre-deux-guerres et de Vichy. Les discours lyriques et utopiques reprenaient tous la même argumentation générale, dépourvue de précision statistique, et ils devinrent d'ailleurs un genre littéraire spécifique. Les propos suivants de l'ingénieur en chef du Génie rural à Toulouse, Étienne Calvet, dont la compétence technique et économique n'était pourtant absolument pas en cause, illustrent bien cette vision moralisatrice dans une fertilisation croisée entre innovation et tradition :

*« la crise de la main-d'œuvre agricole est devenue partout un danger qu'il faut enrayer à tout prix. Parmi les remèdes capables de combattre ce péril, l'introduction de l'énergie électrique à la ferme doit être sans conteste placée en bon rang. Pour aider l'agriculteur, pour remplacer les disparus, il faut aujourd'hui le secours du moteur. Pour retenir à la terre les jeunes, admiratifs des beautés factices de la ville, il faut agrémenter la vie rurale; il faut maintenir l'activité des populations pendant la mauvaise saison, leur apporter le plus possible de distractions urbaines et créer ce milieu gai et évolutif qu'est un milieu parfaitement éclairé. Par la variété et la facilité de ses transformations, par son polymorphisme, l'énergie électrique peut seule combler ces*

---

<sup>36</sup> Voir Thierry Nadau., « Usages rêvés, usages pratiques : la question des usages agricoles de l'électricité avant 1945 », *L'électricité et ses consommateurs*, P.U.F., 1987, pp. 67-76 et « Le financement de l'électrification rurale dans l'entre-deux-guerres », *Le financement de l'industrie électrique 1880-1980*, P.U.F., 1994, pp. 103-114.

*justes désirs de nos campagnes. Par sa simplicité et sa souplesse le moteur électrique est le moteur idéal, le seul qui puisse se prêter à toutes les exigences de cette industrie si compliquée et si changeante qu'est l'agriculture, le seul qui puisse être confié à une main-d'œuvre parfois brutale souvent malhabile<sup>37</sup> ».*

Le devoir républicain à l'égard des campagnes éprouvées par la Grande Guerre était ici exprimé avec le complexe de supériorité classique de l'ingénieur, à qui la maîtrise de la technologie conférait l'auréole du modernisateur, le mythe économique durable du petit moteur électrique polyvalent s'accompagnant d'une condamnation du paysan « traditionnel ». Dans un glissement insensible du discours, la logique sociale de l'électrification rurale débouchait sur le mirage d'usages agricoles intensifs et diversifiés. Les propagandistes se devaient d'égrener la litanie des usages théoriques, du labourage électrique à l'irradiation des volailles par des rayons ultraviolets, véritables impasses technologiques, au-delà des applications réelles économiquement intéressantes, comme dans le maraîchage et la viticulture.

Les distributeurs espéraient bénéficier, en-dehors du seul éclairage, d'une consommation substantielle de force motrice pour les usages viticoles, dans les terroirs qui bien entendu s'y prêtaient. Dans ce domaine, les applications de l'électricité offraient en effet un réel intérêt économique. Une brochure abondamment diffusée durant l'entre-deux-guerres par la Société pour le développement des applications de l'électricité (APEL), intitulée de façon pédagogique *L'électricité dans une ferme du Sud-Ouest*, mettait ainsi en scène les installations d'une exploitation modèle : « *en arrivant dans les chais nous trouvons méthodiquement rangé le matériel qui permet de procéder au traitement rationnel de la vendange : égrappoir-fouloir, presse hydraulique, émetteur de vendange, tous appareils reliés par courroies à une transmission mue électriquement. Soutirages et transvasements des liquides sont assurés par une moto-pompe électrique* ». Dès la fin des années 1920, cette description correspondait largement à une réalité dans l'Aude, les Pyrénées-Orientales et l'Hérault mais il s'agissait là de vin de consommation courante produit dans des structures coopératives, tandis que les prestigieux châteaux du Médoc, qui jouaient naturellement la carte de la tradition, se prêtaient beaucoup moins à une telle révolution technique.

Plus largement, à l'échelle de l'Hexagone, se développa dans l'entre-deux-guerres une politique multiforme de propagande, selon la terminologie de l'époque, des principaux acteurs du système électrique, publics et privés, pour la diffusion de nouveaux usages de l'énergie électrique, en particulier agricoles. Dans cette logique créatrice de l'offre, le Génie rural montra l'exemple et prit part à des actions promotionnelles diversifiées, en diffusant largement dans l'ensemble des régions françaises des brochures de pro-

---

<sup>37</sup> Étienne Calvet, « Le problème de l'électrification rurale dans la région toulousaine », *Sud-Ouest Économique*, n°184, mars 1929, pp. 267-268.

pagande sur les usages ruraux et agricoles de l'électricité, expliquant par exemple ce que l'on pouvait faire avec un kilowattheure.

L'enseignement agricole, à tous les niveaux, s'associa à cet effort d'éducation, notamment parce que l'électrification constituait un vecteur essentiel de professionnalisation des exploitants. Ce fut en premier lieu le cas de l'Institut Agricole de Toulouse, avec sa Station de mécanique agricole dirigée par Jacques Henri Sourisseau, qui fut une des structures les plus dynamiques contribuant à la diffusion de l'innovation technologique dans les campagnes<sup>38</sup>. Dès 1921, J.-H. Sourisseau fut notamment chargé de mettre en place une installation complète et un enseignement spécialisé de labourage électrique à l'École régionale d'agriculture d'Ondes, en Haute-Garonne. Son directeur présenta cette nouvelle Station au Congrès de l'aménagement hydraulique du Sud-Ouest en 1922 comme le laboratoire régional et le promoteur technico-commercial de l'électromotoculture et des autres emplois agricoles de l'électricité<sup>39</sup>. L'imagination des techniciens était particulièrement fertile puisque trois systèmes de labourage furent expérimentés simultanément à Ondes : par câble de traction avec des treuils, par câble de touage avec une charrue automotrice, enfin par tracteur électrique. La Station s'intéressait également à d'autres domaines de l'électrification agricole et rurale : l'utilisation des gros moteurs saisonniers (batteuse, presse à fourrages, pompes d'irrigation, scies) et l'électrification des multiples appareils d'intérieur de la ferme. J.-H. Sourisseau fut en tout cas un véritable missionnaire du labourage électrique et de ses bénéfices économiques et sociaux attendus, en multipliant les conférences sur le sujet dans la France entière, par exemple à Paris en mars 1926.

Les Compagnies de chemins de fer du Midi et du Paris-Orléans prirent également en charge dès le début des années 1920 la promotion de l'électrification agricole, par l'intermédiaire surtout de leur Service spécifique de propagande<sup>40</sup>. Une illustration emblématique de leur effort de rénovation et de professionnalisation de l'agriculture régionale fut certainement leur train-exposition des applications rurales de l'électricité, mis en marche régulièrement à partir de 1930. Constitué de dix wagons regorgeant de tous les appareils imaginables, des pompes les plus variées aux multiples broyeurs, hache-pailles et coupe-racines sans oublier les glacières et les vibromasseurs, ce train répondait au slogan officiel : « *avec de tels outils, vivre à la ferme devient un plaisir!* »<sup>41</sup>. Parmi les outillages les plus prometteurs socialement, qui parcoururent en cinquante jours, lors de la première campagne de propagande en 1930-1931, pas moins de

<sup>38</sup> Voir Jacques-Henri Sourisseau, « Les machines agricoles dans la région toulousaine », *Le Sud-Ouest Économique*, n°184, mars 1929, pp.271-281.

<sup>39</sup> Jacques-Henri Sourisseau, « L'électromotoculture et les autres emplois agricoles de l'électricité », *L'aménagement hydraulique de la région du Sud-Ouest*, op. cit., pp. 430-450.

<sup>40</sup> Voir Christophe Bouneau, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, op. cit.

<sup>41</sup> *Le P.O.-Midi Illustré*, n°13, janvier 1931.

cinquante-six localités du grand Sud-Ouest, figuraient les matériels très sophistiqués de labourage électrique, qui devaient introduire l'organisation scientifique du travail chez l'exploitant moyen.

Au total, dans l'ensemble des régions françaises, en particulier dans le grand Sud-Ouest, l'effort de propagande commerciale durant l'entre-deux-guerres fut à la fois important et diversifié par ses acteurs et ses méthodes, mais il ne déboucha que rarement sur des résultats à la hauteur des espérances. Par rapport à l'étendue des promesses de ces discours et actions de modernisation des campagnes, les déceptions furent en effet multiples. À l'inverse de la consommation lumière, la diffusion de la force motrice dans les campagnes se heurta partout en France à de multiples obstacles. La prudence traditionnelle des agriculteurs les poussait à observer d'abord chez leurs voisins les bénéfices d'un équipement électrique. Or ceux-ci étaient limités par une insuffisante durée d'utilisation annuelle des moteurs, qui dépassait rarement 200 heures dans les cas les plus favorables<sup>42</sup> et par le paiement à l'origine d'une garantie de consommation ou d'une prime fixe fort dissuasive. Les distributeurs, qui n'escomptaient qu'un maigre profit de ces nouvelles applications agricoles, ne firent jusqu'à la fin des années 1920 presque aucun effort pour les diffuser et laissèrent les moteurs à essence s'implanter progressivement à la ferme.

Une enquête réalisée à la veille du second conflit mondial par PROPELEC<sup>43</sup> confirma les limites du mouvement d'électrification agricole. Pour l'ensemble du grand Sud-Ouest, elle dénombrait en effet en 1938 comme installations électriques agricoles seulement 12 500 moteurs de ferme, 176 coopératives viticoles, 7 installations frigorifiques d'abattoirs, 21 entreprises de battages syndicales et 16 silos coopératifs<sup>44</sup>. Dans l'ensemble des régions françaises, les pays de culture spécialisée furent en général nettement en avance sur les zones de polyculture dans le lent processus de diffusion des applications rurales et agricoles de l'électricité. Ainsi, à l'intérieur du grand Sud-Ouest, l'Aude, l'Hérault et les Pyrénées-Orientales se situèrent à la pointe de l'électrification agricole à l'échelle nationale, au même titre que la Beauce et l'Alsace, avec certes un incontestable retard à l'échelle internationale sur le modèle de ferme tout-électrique que l'on pouvait rencontrer en Allemagne et aux Pays-Bas dès les années 1930. Les coopératives vinicoles de ces trois départements s'équipèrent électriquement selon des principes analogues à ceux des silos à blé. Dans ces caves, le courant électrique assurait efficacement à la fois le foulage et le pressage de la récolte, le soutirage, l'élévation, la mise en fûts et en citernes du vin.

<sup>42</sup> Étienne Calvet, « Le problème de l'électrification rurale dans la région toulousaine », *op. cit.*

<sup>43</sup> La Société Anonyme pour la Diffusion et la Vulgarisation des Emplois de l'Électricité, surnommée PROPELEC, fut créée à Toulouse en 1935 sous le patronage des principales entreprises de production-distribution de la région. Elle agissait par voie d'annonces, de conférences, de tracts, et par campagnes d'essais des nouveaux matériels et modes d'utilisation du courant électrique. Elle poursuivit d'ailleurs son action au-delà du second conflit mondial et de la création d'EDF.

<sup>44</sup> Henri Marty, *L'électricité dans l'agriculture*, Toulouse, Propélec, 1948.

Quant au système du labourage électrique, il déboucha sur un échec commercial presque partout en France, même si dans le Nord, pays de grande culture par excellence, quelques équipements d'envergure maintinrent des illusions au-delà du second conflit mondial. Techniquement ces treuils de labourage, en particulier ceux mis au point par la Société Méridionale de Transport de Force de Joachim Estrade<sup>45</sup>, étaient bien adaptés aux exploitations de dimension moyenne, mais leur coût d'installation prohibitif les rangea progressivement dans la catégorie des impasses économiques et des utopies sociales. Seuls les petits treuils de puissance réduite, de 1 à 3 CV, adaptés aux besoins des maraîchers et des petits exploitants, connurent un relatif succès. Les deux goulots d'étranglement étaient ici la lourdeur des installations nécessaires, tout à fait disproportionnée dans les pays de culture morcelée, et la faible consistance des réseaux, inadaptés pour fournir des puissances suffisantes.

Ainsi, au terme de ce bilan globalement négatif, l'électrification agricole n'a pas su faire fructifier deux facteurs conjoncturels favorables, la pénurie de combustibles et de carburants, accrue durant la guerre, et la crise de la main-d'œuvre, obligeant les paysans à suppléer au manque de bras. Les campagnes des différentes régions françaises n'ont donc guère appliqué en définitive le slogan inscrit en lettres d'or dans les expositions de matériel agricole électrique durant l'entre-deux-guerres : « *La main d'œuvre agricole devient rare et coûteuse. Remplacez-la par l'électricité : souple, docile, économique, elle deviendra votre domestique fidèle*<sup>46</sup> ».

---

<sup>45</sup> Il créa une Société d'électromotoculture dont le siège social était établi à Carcassonne.

<sup>46</sup> Voir dans le chapitre 2 l'expérience soutenue directement par la FNCCR dans l'Allier de Magnet Village électrifié en 1938-1939, poursuivie dans des conditions très difficiles durant l'Occupation.

### III. La création de la FNCCR pour la promotion d'une politique publique de l'énergie au service des territoires

Ce fut à partir d'une solide base institutionnelle locale et de la volonté de former un front uni des revendications des élus locaux face à la fois aux industriels et à l'État que se constitua, en 1933, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Sa genèse directe découlait d'un constat fort : l'action collective était certes nécessaire au plan local mais elle ne saurait être efficace sans la création d'une instance représentative nationale. La nouvelle Fédération se donna ainsi pour objectif, au moment où la crise économique touchait de plein fouet la France, de mieux faire entendre la voix des autorités concédantes et de faire contrepoids aux groupes privés, qui entretenaient des relations étroites avec l'État. Pour l'atteindre elle entendait pousser ce dernier à intervenir davantage dans un secteur que beaucoup considéraient désormais comme un service public essentiel.

#### 1. De la contestation des élus locaux à la formation d'un groupe de pression : la FNCCR sur les fonds baptismaux républicains

À l'inverse de la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées (FNCPE) évoquée plus haut, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)<sup>47</sup>, a été portée sur les fonds baptismaux par des élus beaucoup plus critiques, réclamant une nouvelle donne, un véritable *New Deal* dans l'organisation du secteur énergétique, avec en priorité la construction d'un service public équitable de la distribution dans tous les territoires de la République.

La genèse directe de la FNCCR a été nourrie par la mise en place préalable, au début des années 1930, d'associations ou unions départementales créées dans l'Hexagone pour regrouper les élus locaux représentant les collectivités électrifiées. Dans les Vosges, Maurice Mougeot, conseiller général, ingénieur centralien et chef d'entreprise,

---

<sup>47</sup> La FNCPE décida de changer de nom en décembre 1936, pour devenir FNCCR, étendant alors son activité au gaz et à d'autres services publics (Archives FNCCR, PV de l'Assemblée générale du 8 décembre 1936). Par commodité nous utilisons ce dernier acronyme, y compris pour la période initiale 1933-1936.

appela dès 1930 à fédérer les efforts au niveau national. Dans l'Aube, le projet était soutenu par Fernand Gentin, industriel, qui occupait alors la fonction de rapporteur des questions d'électricité au conseil général. Ce dernier se rapprocha de Marcel Herzog, qui dirigeait depuis 1929 le Service d'électrification rurale de la préfecture de l'Aube, tout en assurant le secrétariat de l'Union des collectivités électrifiées du département. À la demande de Fernand Gentin, devenu alors président du conseil général de l'Aube, Marcel Herzog diligenta en 1931 une enquête auprès de l'ensemble des préfets pour faire un état des lieux des organisations départementales qui avaient été créées pour traiter des questions d'électricité. Cette enquête montra qu'il existait alors vingt-cinq structures (trois émanant de conseils généraux et vingt-deux sous forme d'unions départementales de communes), auxquelles s'ajoutaient six groupements en cours de constitution<sup>48</sup>.

Leurs objectifs paraissant très convergents, l'idée apparut aussitôt de les rassembler au sein d'une association nationale. Ce projet de coopération sur le territoire national entre des Unions de collectivités électrifiées était en particulier partagé par Maurice Mougeot, président de l'Union des collectivités électrifiées des Vosges. Après plusieurs échanges préparatoires et de nombreuses prises de contacts, Maurice Mougeot et Fernand Gentin envoyèrent le 24 mars 1933 une lettre à tous les présidents des groupements recensés pour leur demander leur accord en vue de la constitution d'une Fédération<sup>49</sup>. Leur démarche recueillit aussitôt l'assentiment d'une quinzaine d'élus et, deux mois plus tard, le 29 juin 1933, une première rencontre destinée à jeter les bases d'un regroupement des organismes recensés en 1931 fut organisée à Paris au siège de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, 5 avenue de l'Opéra, en présence de deux responsables du Génie rural et du ministère des Travaux publics, administrations cruciales pour l'électrification de l'ensemble du territoire<sup>50</sup>. Elle fut suivie rapidement par une seconde réunion, le 20 juillet. Au cours de ces deux réunions, un accord unanime se fit sur le projet de Fédération proposé par un jeune ingénieur-conseil délégué par l'Union des collectivités électrifiées de l'Allier, Georges Gilberton.

L'élaboration des statuts de la nouvelle association, avec la définition officielle de ses missions, fut confiée à une commission d'étude animée par Georges Gilberton et Marcel Herzog et une assemblée générale constitutive se tint à Paris le 14 décembre 1933. Sa présidence fut confiée à Fernand Gentin, assisté d'une dizaine d'élus locaux, tous présidents de syndicats d'électrification rurale ou d'unions départementales représentant les intérêts des collectivités électrifiées. Quinze groupements adhèrent immédiatement à la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées, placée classiquement sous le régime de la loi de 1901, cinq autres donnant aussitôt un accord de principe. Grâce à cette première dynamique d'adhésion et de coordination, ces

---

<sup>48</sup> Arch. FNCCR, PV de l'Assemblée générale constitutive de la FNCCR, 14 décembre 1933.

<sup>49</sup> Arch. FNCCR, Lettre commune datée de juin 1933.

<sup>50</sup> Arch. FNCCR, PV de la séance de travail du 29 juin 1933.

groupements furent ainsi vingt-huit fin 1934 et quarante et un fin 1935. La nouvelle association fut officiellement déclarée aux services de la Préfecture de police de Paris le 29 janvier 1934. Son siège social fut d'abord partagé avec celui de l'Association des Maires de France (AMF), 73 rue de Notre-Dame de Nazareth dans le troisième arrondissement de Paris. Il fut rapidement transféré dans le deuxième arrondissement au 28, rue Louis-Le-Grand. Marcel Herzog en assura d'emblée l'administration générale, le siège social parisien cohabitait avec un bureau administratif installé à Troyes, ce qui lui permettait de cumuler cette fonction avec celle qu'il exerçait en même temps à la préfecture de l'Aube.

■ Récépissé de déclaration de la FNCCR du 29 janvier 1934

11

M. J. Luth

**PRÉFECTURE DE POLICE**

Direction de l'Hygiène,  
de la Protection de l'Enfance  
et du Travail

BUREAU

N° 17.1129

(Ce numéro devra être rappelé dans toutes les communications adressées à la Préfecture de Police.)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

**Récépissé de Déclaration d'Association**  
(Loi du 1<sup>er</sup> Juillet 1901. — Art. 5)

A la date du 29 Janvier 1934

M. Gentin, Président  
demeurant à Isle-aux-Bois  
(Aube)

a effectué la déclaration d'une association portant la dénomination de Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées

et dont le siège social est fixé à Paris  
rue Notre-Dame de Nazareth, 73

Il a déposé à l'appui de cette déclaration :

1<sup>o</sup> Deux exemplaires des statuts de l'association ;  
2<sup>o</sup> La liste des personnes chargées de l'administration ou de la direction de l'association ;  
3<sup>o</sup> Un registre

Le présent récépissé a pour unique objet de constater le dépôt de la déclaration et des pièces annexées, sans préjuger en quoi que ce soit la légalité de l'association.

Pour le Préfet de Police :  
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ,  
le Directeur de l'Hygiène  
de la Protection de l'Enfance et du Travail,

IMP. CHAIX (DEUXIÈME) — 218-32.

Deux marqueurs caractérisaient la Fédération à sa naissance : l'appartenance d'un grand nombre, voire de la majorité de ses élus au parti radical, et globalement leur rang politique intermédiaire. Ils se situaient en quelque sorte au premier rang du second cercle du pouvoir, après celui du pouvoir central jacobin mais en étant au sommet du pouvoir local, exercé alors durablement aux échelons départementaux et métropolitains, en l'absence de régionalisation politique en France jusqu'au début des années 1980. Malgré son caractère fondamentalement apolitique clairement affiché jusqu'à nos jours, à l'instar de l'AMF ou d'autres associations d'élus, l'influence du parti radical y était majeure, en corrélation directe avec son importance globale et la place stratégique que les radicaux occupaient dans le jeu politique tourmenté de la Troisième République durant l'entre-deux-guerres<sup>51</sup>. Outre son président Fernand Gentin, élu député de l'Aube en 1932<sup>52</sup>, sur les neuf vice-présidents de la Fédération dont il est possible d'identifier l'appartenance partisane, on dénombrait trois députés (Albert Chichery, Jacques-Louis Dumesnil, Georges Lévy-Alphandéry) et deux sénateurs (Paul Maulion, Léon Perrier) radicaux.

Cette relation de forte proximité avec un parti radical constamment présent dans les coalitions gouvernementales était pour la FNCCR un gage d'insertion efficace dans les réseaux politico-administratifs décisifs, au bénéfice de ses adhérents. Cet atout compensait en partie le fait que la FNCCR ne comptait guère de personnalité politique de tout premier plan directement dans ses rangs, sa gouvernance reposant d'abord sur le solide réseau des notables départementaux ancrés dans la diversité des territoires de la République. Pour autant, pour faire valoir ses revendications, sa surface politique nationale était assurée par la présence dès 1934 de pas moins de sept sénateurs et sept députés dans son conseil d'administration<sup>53</sup>. En outre, certains de ses adhérents connaissaient particulièrement bien les rouages de l'État, pour avoir exercé des fonctions ministérielles. Parmi ses seuls vice-présidents, quatre avaient déjà obtenu un maroquin, en particulier Léon Perrier, ministre des Colonies dans les années 1920, qui a joué également un rôle important dans le développement de l'hydroélectricité au lendemain de la Grande Guerre.

D'emblée la nouvelle Fédération entendit s'affirmer comme un vrai contre-pouvoir face aux industriels de l'électricité, notamment les grands groupes efficacement représentés par le Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (SPPDEE), comme le déclarait ainsi son président Fernand Gentin :

*« Il faut que l'on sache que notre Fédération n'est pas une création fantaisiste, mais un organisme d'action traduisant les besoins des usagers de l'électricité représentés*

<sup>51</sup> Voir Serge Berstein, *Histoire du Parti Radical*, Paris, Presses de Sciences Po, Vol. 1, 1919-1926, 1980, 496 p. et Vol 2, 1926-1939, 1982, 672 p.

<sup>52</sup> Fernand Gentin était également maire d'Isle-Aumont et président du conseil général de l'Aube.

<sup>53</sup> Arch. FNCCR, Déclaration de l'association auprès du préfet de police, 29 janvier 1934.

*par les collectivités concédantes. Comme telle elle constitue la réplique à l'organisation des producteurs et des distributeurs (SPPDEE) qui, jusqu'à présent, voulaient ignorer la partie adverse des contrats de concession et se croyaient seuls qualifiés et désignés pour régenter le marché de l'électricité. Ces errements et tout ce qui les favorise doivent disparaître (...). L'acte de concession ne doit, ni dans ses termes, ni dans son application, ni dans son interprétation, être un contrat léonin<sup>54</sup> ».*

## 2. La structuration de la Fédération : la mise en place d'une organisation efficace au service des adhérents

Soutenue techniquement et administrativement au moment de sa création par l'Union des collectivités électrifiées de l'Aube, présidée par Fernand Gentin, la FNCCR constitua rapidement une petite équipe pour assurer non seulement son fonctionnement quotidien mais surtout pour développer son action au-delà du premier cercle de ses membres fondateurs. Elle était animée par le duo formé par Marcel Herzog et Georges Gilberton, chargés de répondre aux sollicitations de ses adhérents, de promouvoir le recrutement de nouveaux par une diversification des territoires de la Fédération, au-delà de son noyau initial, et de coordonner l'action externe auprès tant des pouvoirs publics que des industriels. Marcel Herzog fut l'emblématique et infatigable secrétaire général, bénéficiant de l'expérience majeure des responsabilités exercées depuis 1929 en tant que secrétaire général de l'Union des collectivités électrifiées de l'Aube<sup>55</sup>. Il apportait une expertise indispensable sur les questions juridiques et administratives, compétences essentielles pour une organisation qui devait composer avec de nombreuses contraintes réglementaires, dans ses relations à l'État notamment.

Georges Gilberton avait un profil très différent, d'abord technique, donc très complémentaire de celui de Marcel Herzog, mais aussi expert par sa connaissance des réseaux politiques et d'influence en affaires publiques, selon une terminologie contemporaine<sup>56</sup>. Licencié en mathématiques, il était surtout diplômé de l'Institut électrotechnique de Grenoble (IEG), capitale de la houille blanche, qui formait depuis sa création en 1901 des promotions d'ingénieurs réputés pour l'ensemble de l'indus-

<sup>54</sup> Bull. FNCCR, n° 2, 1934.

<sup>55</sup> Bull. FNCCR n° 101, 1973, nécrologie de Marcel Herzog.

<sup>56</sup> Voir *infra* les chapitres 3 et 4 sur la suite de la longue carrière très dense de Georges Gilberton et son action multiforme qui incarna la FNCCR et la défense du service public local des années 1930 au début des années 1970, soit pendant quatre décennies.

<sup>57</sup> Voir Christophe Bouneau, « Les ingénieurs de production et les techniciens qualifiés de l'industrie électrique en France depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle », *Regards sur les classes moyennes XIX<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*, ss. dir. P. Guillaume, Bordeaux, Éditions de la M.S.H.A., 1995, pp.17-37.

## ■ Congrès de Paris du 21 novembre 1935

À partir de la 2<sup>e</sup> personne sur la gauche : Roger Lescuyer, Fernand Gentin, Marcel Herzog, Maurice Mougeot, Georges Gilberton et Paul Maulion



trie électrique, tout particulièrement pour la production et la distribution<sup>57</sup>. Ceux-ci se situaient certes à un rang bien inférieur à celui des ingénieurs organisateurs polytechniciens et centraliens, pour un milieu professionnel, voire pour leurs détracteurs une caste, dont la hiérarchisation a été renforcée par la loi du 10 juillet 1934 encadrant le titre d'ingénieur diplômé<sup>58</sup>. Georges Gilberton débuta sa carrière à la fin de la Grande guerre en Auvergne et il y créa en 1922 à Clermont-Ferrand un bureau d'études spécialisé dans l'électrification rurale, qui joua un rôle important dans l'ensemble du Massif central. Au début des années 1930, il travaillait à la fois pour les départements de l'Allier, du Cantal, de la Haute-Loire, de la Loire et du Puy-de-Dôme<sup>59</sup>. Cette expérience professionnelle largement ancrée géographiquement lui fit rencontrer un grand nombre d'élus locaux, notamment Joseph Viple, avec qui il commença à développer des réseaux d'influence et de solidarités de plus en plus étendus. Dans cette perspective combinant construction et coordination des services publics locaux de l'énergie et dynamique personnelle d'entrepreneur polyvalent, Georges Gilberton

<sup>58</sup> Voir André Grelon, « La formation des ingénieurs électriciens », *Histoire générale de l'électricité en France*, T. 2, 1919-1946, Fayard, 1994, pp.162-220 et Christophe Bouneau, « Les solidarités d'ingénieurs en Europe occidentale du début du XIX<sup>e</sup> siècle au second conflit mondial : pour une histoire comparée des réseaux de solidarités », *Les solidarités. Le lien social dans tous ses états*, ss. dir. P. Guillaume, Bordeaux, Éditions de la MSHA, 2001, pp. 461-474.

<sup>59</sup> Arch. FNCCR, Lettre de Georges Gilberton à Fernand Gentin, 3 octobre 1933.

mit en place dès 1934 un « comité technique », dénomination officielle à l'usage assez souple, pour apporter de l'expertise à l'équipe dirigeante des élus de la FNCCR. Ce comité technique comportait à ses côtés Michel Champleboux, diplômé lui aussi de l'IEG, et Roger Lescuyer, qu'il employait tous deux dans son bureau d'études. Tout en poursuivant son activité et son portefeuille assez larges de conseil en électrification, il devint aussitôt délégué général de la Fédération. Jusqu'à son retrait en 1973, Georges Gilberton s'imposa rapidement comme un de ses principaux inspirateurs programmatiques, voire un maître à penser, rédigeant de plus en plus régulièrement ses propositions et ses projets.

Ce solide duo Herzog-Gilberton, aux compétences multiples, constitua durablement le socle à partir duquel se développa très progressivement l'équipe de permanents de la Fédération, limitée par les contraintes d'un budget assez modeste<sup>60</sup>. Dès 1937, Roger Lescuyer devint le directeur adjoint de Georges Gilberton, tandis que Michel Champleboux continua à mener des missions de conseil auprès de la Fédération, tout en s'investissant dans le monde politique. Grâce à ce noyau dur d'experts, la FNCCR bénéficia d'un rythme soutenu de développement au cours des années 1930. Ainsi de douze unions départementales de communes adhérentes en 1934<sup>61</sup>, elle pouvait en afficher déjà trente-huit lors de son Congrès de Bordeaux juin 1936<sup>62</sup>, tout en étant également soutenue financièrement par une vingtaine de conseils généraux<sup>63</sup>.

Trois activités principales constituaient le cœur de métier de la Fédération, en ancrant à la fois sa position institutionnelle, l'expertise diversifiée de ses fonctions et services rendus aux adhérents et sa réputation en termes d'influence : l'organisation d'un Congrès alors annuel, la publication d'un Bulletin d'informations de plus en plus fourni et des missions de conseil exercées pour le compte de ses membres.

L'activité de conseil fut assurée directement à partir de 1936 par la mise en place d'un « bureau central d'études techniques, administratives et juridiques », sur le modèle de celui créé par Georges Gilberton dans l'Allier, à l'activité intense<sup>64</sup>. Considérant la faiblesse des ressources budgétaires propres de la FNCCR, une formule originale fut adoptée : les prestations étaient assurées directement par Georges Gilberton, sur ses deniers personnels, moyennant une contrepartie financière limitée<sup>65</sup>. Ce bureau central d'études techniques, administratives et juridiques, basé à Paris dans les locaux de

---

<sup>60</sup> Ce budget s'élevait à 60 000 francs en 1936, somme très modeste comparée aux 2 millions de francs du SPPDEE, *Bull. FNCCR* n° 6, 1936.

<sup>61</sup> Ou des structures équivalentes.

<sup>62</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale du 27 juin 1936.

<sup>63</sup> *Bull. FNCCR* n° 8, 1937.

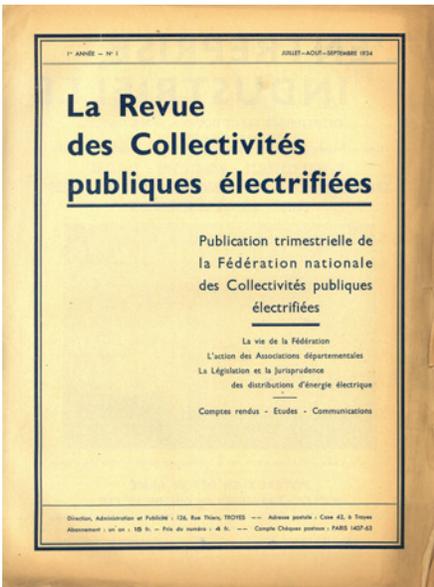
<sup>64</sup> Arch. FNCCR, La décision fut prise lors du conseil d'administration de la FNCCR du 8 décembre 1936.

<sup>65</sup> Arch. FNCCR, « Convention relative à l'organisation du bureau d'études de la FNCCR », 1936. La nouvelle structure tirait la majorité de ses revenus des services qu'elle proposait aux collectivités membres de la Fédération.

la Fédération, la positionnait d'emblée comme un organisme de service apportant aux élus et fonctionnaires locaux une expertise qui leur faisait souvent défaut.

Publié dès 1934 avec une périodicité de plusieurs numéros par an, le Bulletin d'informations de la FNCCR tirait déjà à plus de 50 000 exemplaires en 1937. Au-delà du noyau des adhérents, il fut rapidement diffusé auprès d'un large réseau réunissant parlementaires, préfets, fonctionnaires des Ponts et chaussées et du Génie rural, présidents de chambres de commerce et d'agriculture, conseillers généraux, présidents de syndicats d'électrification, directeurs de régies et maires<sup>66</sup>. Il s'imposa aussitôt, aux yeux de ces responsables et interlocuteurs très diversifiés, comme une référence essentielle dans le domaine à la fois très large et crucial du service public de l'énergie, en particulier dans toutes ses applications territoriales. Outre des rubriques classiques sur la vie associative et les initiatives de la Fédération et de ses adhérents, des chroniques et comptes rendus très documentés sur les évolutions techniques et réglementaires, le Bulletin proposait des articles de fond qui permettaient à la FNCCR de préciser et de justifier le modèle d'action qu'elle souhaitait promouvoir. Ses positions défendues en termes de politique publique nationale et de service public local de l'énergie étaient étayées par la rédaction d'articles techniques étoffés et précis, souvent rédigés par Georges Gilberton et son équipe d'ingénieurs-conseils, portant notamment sur la tarification.

■ Couverture du premier *Bulletin de la FNCP (FNCCR), 1934*



<sup>66</sup> Bull. FNCCR n° 8, 1937, p. 5.

Les Congrès annuels constituaient classiquement le moment fort de la vie de la Fédération pour assurer sa pérennité et développer une identité, une culture et une mémoire communes, ancrées dans les territoires de la République. Espaces de socialisation, ils permettaient aux nouveaux adhérents de s'informer sur les évolutions majeures du secteur électrique et de sa gestion administrative et d'échanger avec leurs homologues, leurs tutelles et leurs partenaires sur les stratégies d'action à suivre et les meilleures formes de coordination. Moments privilégiés, presque rituels, de mobilisation, ils offraient à la FNCCR et à ses adhérents un autel républicain et une caisse de résonance de revendications multiples, via le vote solennel de vœux, motions et résolutions appelés à être ensuite largement diffusés, notamment par le Bulletin.

### ■ Premier congrès de la FNCPE (FNCCR) du 20 juillet 1935 à Moulins



Organisés généralement pendant trois jours, les Congrès réunissaient et mêlaient adhérents de la Fédération, industriels du secteur électrique, dans leur diversité, et représentants des services centraux et déconcentrés de l'État, invités à discuter des principales questions énergétiques du moment. Ils suivaient un déroulement très codifié, entre séances de travail consacrées aux exposés des dirigeants et des responsables des différentes sections (électricité, gaz, régies), visites sur le terrain, grand banquet républicain et, en guise de clôture, discours officiel du président de la Fédération et allocution d'un membre du Gouvernement. Cette séquence conclusive et cet échange final étaient l'occasion de faire passer des messages aux représentants de l'État et

aux industriels de l'électricité, en particulier aux patrons des grands groupes, en des termes plus ou moins sévères et revendicatifs, au-delà de la recherche permanente d'un consensus sinon d'une concorde.

Globalement le Congrès annuel permettait souvent d'établir, ou du moins de mesurer, un rapport de forces lorsque des négociations sur des sujets sensibles, tels que la tarification et le financement de l'électrification rurale, étaient en cours, ce qui fut très régulièrement le cas. Acte essentiel, voire décisif, de la vie associative, son succès se mesurait à l'aune du nombre des congressistes mais aussi de la notabilité des personnalités politiques présentes, qui indiquaient clairement la place occupée par la Fédération dans le paysage institutionnel et dans le système énergétique national.

### 3. La promotion précoce par la FNCCR de la création de syndicats départementaux : un chantier semé d'obstacles

Les dirigeants de la FNCCR entreprirent dès sa création de renforcer leur base territoriale d'adhérents en suscitant la création de nouveaux groupements, de taille départementale. Leur objectif était d'abord financier, pour accroître un budget initialement fort modeste, en visant les redevances de contrôle des concessions prévues dans les cahiers des charges des distributions publiques d'énergie<sup>67</sup>. Versées par les sociétés délégataires, ces redevances étaient le plus souvent perçues par les services des Ponts et chaussées, qui assuraient la mission de contrôle pour le compte des municipalités. En poussant les communes à constituer de grands syndicats et en incitant alors ces derniers à créer leur propre service, la Fédération souhaitait se doter d'une capacité d'action suffisante auprès des pouvoirs publics, en construisant un maillage départemental qui renforce son assise institutionnelle, tout en lui permettant le prélèvement de nouvelles ressources, sous forme de cotisations. En disposant de relais locaux forts par la croissance du nombre de grands syndicats, dotés de ressources financières substantielles, il s'agissait d'attirer à leur tête des élus d'envergure politique suffisante pour assurer la pérennité de la reconnaissance de la Fédération auprès des instances nationales.

Pour nourrir cette dynamique de coordination territoriale, il fallait éclaircir et affermir d'abord le droit de constituer des syndicats de taille départementale<sup>68</sup>. La loi du 22 mars 1890 n'avait pas en effet explicitement reconnu la possibilité de créer des structures de ce type à partir des communes ou de leurs groupements et, même si le Conseil

---

<sup>67</sup> Arch. FNCCR, Intervention de Pierre Fully, député radical des Landes au Congrès de la FNCCR de juin 1936 à Bordeaux.

<sup>68</sup> *Bulletin FNCCR n° 6*, 1936, pp. 28-29.

d'État avait émis sur la question un avis positif en date du 30 octobre 1923, des doutes persistaient sur le caractère légal de l'opération de regroupement. Les unions départementales qui faisaient partie des premiers adhérents de la FNCCR ne disposaient pas ainsi de personnalité morale et ne pouvaient directement ni embaucher du personnel ni lever des fonds. Consulté par le ministère de l'Intérieur à la demande de la Fédération, le Conseil d'État leva définitivement l'incertitude dans un avis prononcé le 11 mars 1936 en autorisant explicitement la création de syndicats départementaux.

Avant même cette clarification juridique par le Conseil d'État, les dirigeants de la FNCCR s'engagèrent dès 1934 dans la promotion de ces regroupements départementaux avec d'abord l'envoi de courriers aux préfets, députés, sénateurs et conseillers généraux<sup>69</sup>, en les incitant à créer de tels syndicats pour exercer un meilleur contrôle sur les sociétés concessionnaires et pour mieux aider les communes dans leurs travaux d'électrification. Avec le concours du ministère de l'Intérieur, des modèles de statuts et de délibérations furent élaborés et diffusés dans les territoires où des élus de la FNCCR venaient animer des réunions publiques<sup>70</sup>. Telle fut en particulier la mission de Pierre Fully, député des Landes qui, en tant que sous-préfet puis conseiller général, avait suivi de près le processus d'électrification de son département et les différents projets ambitieux du conseil général des Landes<sup>71</sup>.

Malgré tous ces efforts déployés, la départementalisation ne progressa qu'assez lentement au cours des années 1930. Même l'Allier, érigé en modèle historique, ne parvint pas à fédérer l'ensemble des communes du département. Tous les élus locaux n'étaient pas en effet toujours prêts à ôter aux syndicats primaires<sup>72</sup> certaines de leurs prérogatives. Quant aux sociétés concessionnaires, on comprenait facilement qu'elles étaient réticentes à favoriser l'émergence d'un contre-pouvoir local. Les services des Ponts et chaussées eux-mêmes pouvaient montrer une attitude très réservée, voire hostile, pour conserver la mission de contrôle des concessions qui leur apportait une source de revenus complémentaires. Le président Fernand Gentin lui-même souligna en 1937 dans le *Bulletin* de la Fédération, sur un ton forcément mesuré pour une publication à large diffusion de caractère quasiment officiel, que la création de syndicats départementaux « a quelquefois suscité une certaine appréhension de la part des ingénieurs du Contrôle de l'État qui, jusqu'à présent, assuraient le contrôle municipal à titre provisoire<sup>73</sup> ». Il poursuivait ce constat sévère en précisant que la FNCCR en avait appelé au sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'Énergie et aux Combustibles liquides, Paul Ramadier, membre de la Fédération, afin qu'il donne des consignes strictes à ses services pour éviter toute opposition systématique<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Arch. FNCCR, projet de lettre daté du 6 mars 1934 et dossier « Propagande ».

<sup>70</sup> Bull. FNCCR n° 7, 1937.

<sup>71</sup> Voir Virginie Léau, *L'électrification du département des Landes des origines à 1946, op.cit.*

<sup>72</sup> Le terme de « syndicat primaire » désigne les formes de regroupement intercommunal réalisées à une échelle infra-départementale, par exemple un canton, et qui sont intégrées dans un syndicat plus large.

<sup>73</sup> Bull. FNCCR n° 8.

## 4. S'imposer comme un interlocuteur incontournable pour l'État : vers un monopole de représentation des élus locaux et des usagers dans l'économie politique de la distribution

La FNCCR s'est assurée rapidement après sa création une position centrale dans le champ de la représentation des usagers de l'énergie électrique et du gaz à l'échelle des territoires, dans une perspective de construction d'un service public local de l'énergie. Face à son développement et à l'extension de ses missions, débouchant sur un véritable rayonnement à la fin des années 1930, les autres associations d'élus locaux, qui pouvaient paraître concurrentes, s'effacent derrière elle.

Organisations antérieures à la FNCCR, l'AMF et la FNCER se retirèrent progressivement du jeu politico-administratif portant sur le système énergétique. L'AMF entretint des liens d'étroite collaboration avec elle, en hébergeant d'abord son siège parisien, moyennant une compensation financière<sup>75</sup>. Elle lui délégua le traitement des dossiers liés à l'énergie, que ce fût pour l'électricité ou le gaz<sup>76</sup> et les échanges entre les deux structures ne cessèrent de se renforcer, sous la forme de relations quasi organiques. L'un des postes de vice-présidents de l'AMF était ainsi systématiquement réservé au président de la FNCCR, afin de mieux coordonner l'action des deux associations, tandis que, symétriquement, plusieurs membres du bureau de l'AMF exerçaient en même temps des responsabilités au sein de la Fédération, comme en 1938 Maurice Mougeot ou Pierre Trémintin, maire de Plouescat et député du Finistère<sup>77</sup>. Enfin l'AMF se faisait régulièrement l'écho des revendications de son partenaire, à travers son Bulletin ou lors de ses Congrès nationaux.

La FNCER laissa également le champ libre à la FNCCR sur les questions énergétiques, tout particulièrement en termes de réseaux. La FNCER avait décidé en effet au début des années 1930 d'élargir son champ de compétences et donc d'intervention à l'ensemble du domaine agricole, bien au-delà de la seule électrification rurale où elle s'était engagée à l'origine. Avec ce nouveau spectre agricole, elle s'intéressait désormais à la fois à l'adduction d'eau, à l'irrigation, au remembrement et à l'assainissement des terres ou à la mécanisation<sup>78</sup>. Elle n'était plus désormais considérée comme un interlocuteur important par les administrations chargées du secteur énergétique, sans compter que son action globale s'étiola rapidement au cours des années 1930, au point de devoir changer de nom en 1938, devenant la Société des améliorations

---

<sup>74</sup> Après ces débuts très difficiles, sur le premier mouvement de création de syndicats départementaux en 1938-1939, désormais facilitée par le décret-loi du 17 juin 1938, voir *infra* chapitre 2.

<sup>75</sup> Arch. FNCCR, PV du Conseil d'administration de la FNCCR, 11 janvier 1934.

<sup>76</sup> Comme le montra une déclaration de M. Amy, maire de Saumur, au nom de l'AMF, in *Bull. FNCCR* n° 6, 1936.

<sup>77</sup> *Bull. AMF* n° 12, 1938, verso de la page de garde.

rurales. Celle-ci en proie à de graves difficultés financières n'était qu'une coquille vide à la veille du second conflit mondial, avant de disparaître après celui-ci.

Dans une même perspective de concentration des formes de représentation par la FNCCR et de son processus de légitimation à la fois interne, auprès de ses adhérents, par la promotion de valeurs communes, et externe, vis-à-vis des pouvoirs publics et des industriels, par la visibilité de ses actions et l'élaboration d'un programme de réformes du secteur énergétique, la Fédération bénéficia de fait également d'une marginalisation progressive des associations de défense des consommateurs. L'articulation entre la FNCCR et les structures représentant les usagers de l'électricité pouvait apparaître d'emblée comme problématique car leur logique et leur légitimité de représentation et d'action au profit des consommateurs étaient *a priori* concurrentes. Par leur vocation à défendre les intérêts des usagers face aux compagnies privées de distribution, ces organismes étaient déjà présents dans la plupart des instances étatiques où la FNCCR cherchait à obtenir sa participation. En outre, ils représentaient essentiellement les consommateurs et donc les intérêts urbains, contrairement à la Fédération à la base beaucoup plus rurale. Cette différence de positionnement était logique car elle tenait aux origines urbaines des mouvements consuméristes qui se mobilisaient autour de l'énergie, pour protester contre les abus des sociétés gazières puis électriques ou des municipalités, accusées de connivence avec leurs concessionnaires.

Au moment où la FNCCR déployait progressivement son ancrage dans le paysage politico-administratif national, la Fédération des groupements de consommateurs d'électricité de France (FGCEF) s'était déjà imposée comme le principal représentant des usagers<sup>79</sup>. Fondée en 1922 par Louis Vauclin, elle rassemblait de nombreuses associations locales et revendiquait 800 000 adhérents en 1936. Elle s'appuyait surtout sur l'Union des consommateurs d'électricité et de gaz (UCEG) présidée par Paul Dubois, industriel et maire adjoint du X<sup>e</sup> arrondissement de Paris, avec comme vice-président René Friederich, qui jouait un rôle assez similaire à celui de Georges Gilberton à la FNCCR. La FGCEF était ainsi présente au début des années 1930 dans plusieurs instances de concertation avec l'État.

Au tout début, la FNCCR entretenait des liens de collaboration avec la FGCEF, via des échanges d'informations et la recherche d'un soutien mutuel pour œuvrer en faveur d'une baisse des tarifs de l'énergie<sup>80</sup>. Mais, rapidement, leur rivalité apparut, expression d'une concurrence naturelle entre deux formes de représentation des usagers. La

---

<sup>78</sup> Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, *Les améliorations rurales. Électrification, Adductions et Évacuations d'eau, Remembrement, Assainissement des Terres – Drainage, Irrigations, Mécanique Agricole, Tome 2, Compte-rendu du Congrès des Améliorations rurales, Paris, 30 novembre – 1er et 2 décembre 1931*, Paris, Publications de la Fédération nationale des collectivités d'électrification et d'améliorations rurales, sans date.

<sup>79</sup> Voir le Bulletin de cette organisation de défense des consommateurs, *Le Consommateur d'électricité et de gaz*.

FGCEF tirait sa légitimité de la relation commerciale (police d'abonnement) existant entre distributeurs d'énergie et usagers, et non de l'acte de concession contracté par la commune, dont se méfiaient beaucoup de ses adhérents. La FNCCR était quant à elle une association d'élus locaux, dont la légitimité reposait sur le large champ d'application de la loi du 15 juin 1906, fondement des autorités concédantes de distribution publique d'énergie. Son tropisme rural se manifestait clairement dans la priorité qu'elle accordait à l'électrification des campagnes. Progressivement, au cours des années 1930, elle affirma sa suprématie par sa représentation nouvelle, rapidement supérieure voire exclusive, dans les instances décisionnelles mises en place par l'État, en particulier le Conseil supérieur de l'électricité (CSE) créé en 1935. En juillet 1938, lors du congrès de la FNCCR d'Aix-les-Bains, Pierre Fully et Alexis Jaubert menèrent une charge très critique contre certains porte-paroles des usagers, estimant qu'ils faisaient passer leurs intérêts particuliers avant ceux de leurs mandants, visant en tout premier lieu la FGCEF. Un vœu fut alors adopté pour que les collectivités locales disposent au CSE du même nombre de sièges que les groupes d'électricité, réduisant automatiquement la place de la FGCEF<sup>81</sup>.

Si la FNCCR parvint à imposer à la fin des années 1930 son quasi-monopole de représentation, ce fut d'abord par l'affirmation du primat de la concession sur la relation contractuelle entre les sociétés concessionnaires et leurs abonnés. Mais ce fut aussi par la généralisation du recours à la délégation de service public, avec l'extinction progressive de la survivance du régime originel de la permission de voirie. En effet la loi du 15 juin 1906 n'ayant rendu la concession obligatoire que pour l'établissement de nouveaux réseaux, les communes disposant déjà d'un distributeur pouvaient reconduire, par voie d'avenants successifs, les permissions de voirie préexistantes. Cet état de fait, assez fréquent jusqu'à la fin des années 1920, conservait une importance majeure aux polices d'abonnement, importance favorable à l'influence des associations de consommateurs. Il se résorba cependant considérablement au cours des années 1930, tendant à disparaître avec l'application plus stricte par l'administration préfectorale de la loi du 27 février 1925, qui imposait la concession à toutes les distributions publiques d'électricité fournissant une puissance supérieure à 100 kW.

La FNCCR était ainsi devenue, en quelques années seulement, l'interlocuteur reconnu, parfois exclusif, dans les négociations avec l'État pour toute l'économie politique de la distribution publique d'énergie. Elle œuvrait résolument pour une articulation nécessaire entre la recherche de la régulation du système énergétique à l'échelle nationale et la construction d'un service public local de l'énergie au plus près des territoires, combinée à la promotion d'une échelle départementale de coordination et de concentration.

---

<sup>80</sup> *Bull. FNCCR* n° 11, 1938.

<sup>81</sup> Voir en particulier Arch. FNCCR, « Compte-rendu de l'action de la Fédération, 1933-1937 ».

## 5. L'élaboration d'un programme d'action réformiste pour une régulation globale du secteur énergétique

Dans le processus de reconnaissance d'un statut d'interlocuteur privilégié de l'État pour les questions d'électricité mais aussi de gaz<sup>82</sup>, la priorité pour les dirigeants de la Fédération fut de contester la place qu'ils considéraient comme hégémonique du SPPDEE dans les différents organismes chargés de réguler le secteur électrique<sup>83</sup>.

Dès la fin 1933, avant même que la FNCCR ne fût officiellement créée, Fernand Gentin œuvra, aux côtés d'Alexis Jaubert, pour mettre en place une commission extra-parlementaire chargée de réfléchir à une réorganisation d'ensemble du secteur électrique français. Membre du parti radical, Alexis Jaubert n'était pas encore adhérent de la Fédération. Ingénieur agronome de formation, vice-président de la Chambre d'agriculture de la Corrèze, député de la Corrèze depuis 1928, son expertise et son intervention dans le domaine étendu de l'énergie électrique et de ses réseaux venaient de son expérience des questions agricoles, auxquelles il avait déjà consacré une bonne partie de sa carrière<sup>84</sup>. Conformément à cette compétence agrarienne modernisatrice, il fut d'abord chef de cabinet d'Henri Queuille, ministre de l'Agriculture de 1924 à 1928, avant de devenir en 1932 sous-secrétaire d'État à l'Agriculture dans le cabinet de Joseph Paul-Boncour<sup>85</sup>. Mais le grand œuvre d'Alexis Jaubert, assurant sa renommée dans les différents cercles du pouvoir, fut en 1933 la rédaction pour l'Assemblée des présidents des Chambres d'agriculture d'un ouvrage intitulé précisément *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*<sup>86</sup>. Il y présentait les résultats d'une enquête portant sur les prix de l'électricité pratiqués dans les campagnes et ses conclusions rejoignaient pleinement les thèses de la toute nouvelle FNCCR : critique des sociétés concessionnaires accusées de maintenir des tarifs élevés, appel à une politique de baisse des prix supportée par les compagnies privées et non par l'État. Il réclama alors aux côtés de Fernand Gentin la création immédiate d'une commission ayant pour objet de faire des propositions de réformes permettant de mieux diffuser l'énergie électrique.

Malgré des oppositions diverses, cette Commission extra-parlementaire fut effectivement instaurée par l'article 18 de la loi de finances du 28 février 1934<sup>87</sup>. Composée de cinq sénateurs, cinq députés, trois délégués des producteurs et distributeurs d'énergie, trois représentants des usagers, trois délégués des collectivités concédantes, dont

<sup>82</sup> Voir en particulier Arch. FNCCR, « Compte-rendu de l'action de la Fédération, 1933-1937 ».

<sup>83</sup> Voir en particulier Arch. FNCCR, Maurice Mougeot, « Le prix du courant électrique », 1933.

<sup>84</sup> Isabel Boussard, « Les idées d'Alexis Jaubert (1879-1961), un expert au service de l'agriculture nationale et corrézienne », *Bulletin de la Société des Lettres, Sciences et Arts de la Corrèze*, tome CI, 1998, pp. 60-82.

<sup>85</sup> Voir le chapitre 3 pour la suite de la carrière d'Alexis Jaubert et son itinéraire global jusqu'à son décès en 1961 alors qu'il était toujours président en exercice de la FNCCR.

<sup>86</sup> Alexis Jaubert, *L'électrification des Réseaux Ruraux d'Électricité*, Assemblée des présidents des Chambres d'agriculture, 1933.

<sup>87</sup> Arch. FNCCR, dossier « Commissions extra-parlementaires ».

■ À gauche, Fernand Gentin, président de la FNCCR (1934 - 1945),  
à droite, Alexis Jaubert, président de la FNCCR (1945 - 1961)



Fernand Gentin, et deux fonctionnaires des administrations d'État, elle fut officiellement installée le 29 mai 1934. Juste avant, la FNCCR avait obtenu le 9 mai une entrevue stratégique avec le président du Conseil, Gaston Doumergue, signifiant déjà sa reconnaissance institutionnelle marquée par sa forte représentation au sein de la Commission. Ainsi Léon Perrier, vice-président de la Fédération, en exerçait la présidence tandis que Fernand Gentin était l'un de ses vice-présidents. La Commission, composée de trois sous-commissions chargées d'étudier les problèmes de la production et du transport, de la distribution aux services publics et des distributions urbaines et rurales, comptait également quelques responsables de syndicats d'électrification rurale. S'appuyant sur les travaux et l'expertise de Georges Gilberton et de Roger Lescuyer, cette Commission extra-parlementaire offrit une première tribune d'envergure à la Fédération, lui permettant de mieux faire connaître ses thèses et de se positionner comme un interlocuteur important vis-à-vis à la fois de l'État et des industriels<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Voir *infra* chapitre 2 sur l'œuvre décisive de cette Commission extra-parlementaire aboutissant aux décrets-lois essentiels de 1935.

Nourrissant en même temps cette dynamique d'action réformatrice, la création au Parlement d'un « Groupe électricité » participa également à l'ancrage de la FNCCR dans les cercles du pouvoir et plus largement à sa consolidation dans le champ politico-administratif<sup>89</sup>. Elle répondait en effet directement aux vœux du premier Congrès de la Fédération à Moulins en 1935, qui appelait à constituer un large réseau de députés et sénateurs sensibilisés aux questions d'électrification. Comme dans la Commission extra-parlementaire, la FNCCR joua un rôle essentiel au sein de ce « Groupe électricité », qui comptait alors 226 députés. Alexis Jaubert, qui venait de rejoindre les rangs de la Fédération, en devint aussitôt le président en 1935, avec à ses côtés Fernand Gentin comme vice-président et Pierre Fully comme secrétaire général, le secrétariat administratif étant lui aussi assuré par la Fédération. Se réunissant régulièrement à partir de 1936, ce groupe de parlementaires participa régulièrement à l'élaboration des nouvelles politiques publiques de l'énergie.

Cette capacité de Fernand Gentin et d'Alexis Jaubert à mobiliser la classe politique concourut largement à l'affirmation de la FNCCR vis-à-vis de l'État. D'emblée, celle-ci obtint sa représentation dans toutes les commissions et tous les conseils importants du secteur énergétique, qui contribuaient d'ailleurs globalement à la « comitologie » croissante de la III<sup>e</sup> République durant les années 1930. Elle siégea dès 1934 à la Commission des distributions d'énergie électrique (CDEE), chargée, depuis l'instauration d'un index électrique en 1921, de fixer par département les indices permettant aux sociétés concessionnaires d'établir leurs tarifs. Jusque-là, malgré les demandes formulées par la FNCCR, aucun responsable de collectivité locale n'y siégeait, la CDEE n'étant composée que de représentants de l'État et des industriels de l'électricité, avec quelques représentants seulement des usagers. La FNCCR devint également membre du Conseil supérieur de l'électricité (CSE), créé en 1935 pour se substituer aux différentes commissions réglementaires mises en place par le ministère des Travaux publics, dans lesquelles les usagers et les délégués des collectivités locales étaient sous-représentés<sup>90</sup>.

Ces deux instances coordonnaient les échanges avec le ministère des Travaux publics, en premier lieu sa direction des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique, qui devint, par décret du 20 février 1937, la direction de l'Électricité. Cette proximité était renforcée par la présence régulière d'élus membres de la FNCCR aux postes ministériels. Victor André Laurent-Eynac détint ainsi le portefeuille des Travaux publics dans le Gouvernement Laval de juin 1935 à janvier 1936. Paul Ramadier, président du groupement d'électricité de l'Aveyron et membre du comité parlementaire de la FNCCR<sup>91</sup>, fut quant à lui sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'énergie et

---

<sup>89</sup> Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 395-396.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 387.

<sup>91</sup> *Bull. FNCCR* n° 6, 1936.

aux combustibles liquides (juin 1936 à juin 1937). Il devint ensuite sous-secrétaire d'État aux Travaux publics (juin 1937 à janvier 1938)<sup>92</sup>, avant qu'Alexis Jaubert ne lui succédât (janvier à mars 1938).

La FNCCR construisit assez rapidement un programme d'action à la fois cohérent et diversifié, que l'on peut placer sous le signe de l'affirmation d'un « keynésianisme rural »<sup>93</sup>.

Sa priorité résidait dans le rééquilibrage des rapports de forces entre les sociétés concessionnaires, accusées de malthusianisme énergétique, et les collectivités concédantes, pour obtenir une réévaluation de la place du secteur de la distribution. Il s'agissait d'assurer un développement de l'électrification, à la fois en termes territoriaux et d'intensité de la consommation, au bénéfice de ses adhérents et donc de l'ensemble des usagers, tout particulièrement ruraux<sup>94</sup>. Pour atteindre cet objectif, il était désormais indispensable de renforcer l'intervention de l'État, au-delà de la simple subvention aux réseaux ruraux, pour réguler le fonctionnement du marché, afin d'obtenir des baisses tarifaires significatives de la part des sociétés privées. En d'autres termes, l'aménagement des infrastructures ne suffisait pas à développer les usages de l'énergie. Pour reprendre une formule utilisée régulièrement par la Fédération et mise en avant presque comme un slogan, si l'électricité ne se vend pas, c'est qu'elle est chère et elle est d'autant plus chère qu'elle ne se vend pas<sup>95</sup>.

Pour remédier à ces difficultés, la FNCCR élaborait un programme de réorganisation et de réforme globale du secteur énergétique, qui apparut d'abord dans les travaux de la commission extra-parlementaire de 1934<sup>96</sup> et dans le projet d'envergure présenté par Pierre Fully en 1936<sup>97</sup>. En matière de production, les élus plaidaient pour une stratégie volontariste de développement de l'hydroélectricité, sous l'égide de l'État, afin de fournir une énergie peu chère et de garantir une certaine indépendance au pays. Il était également indispensable de réformer le secteur du transport, point névralgique du système, pour que le développement de la houille blanche ne soit pas capté par les groupes industriels à leur seul profit et qu'il puisse soutenir le développement global de la distribution au bénéfice de l'ensemble de la consommation.

---

<sup>92</sup> Voir *infra* les chapitres 2 et 3 pour le rôle essentiel de Paul Ramadier de soutien à la FNCCR et à son action des années 1930 aux années 1950.

<sup>93</sup> François-Mathieu Poupeau a proposé ce concept de keynésianisme rural dans « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue Française de Science Politique*, 2007, n°57, p. 608. Le terme keynésien, employé ici dans son acception commune, renvoie à l'idée d'une relance du secteur électrique par une politique d'investissements et de soutien à la demande.

<sup>94</sup> Arch. FNCCR, Rapport présenté à la première réunion de la Fédération, le 29 juin 1933.

<sup>95</sup> « L'abaissement des tarifs de vente de l'énergie électrique et sa répercussion sur la consommation, la recette et le bénéfice des entreprises », *Bull. FNCCR* n° 3, 1935.

<sup>96</sup> Voir le premier Bulletin de la Fédération, *Bull. FNCCR*, 1934, pp. 12-16. Voir également *infra* chapitre 2.

<sup>97</sup> Voir également *infra* chapitre deux.

Dans cette perspective, la FNCCR reprit les propositions faites en 1932 par Alfred Margaine, qui souhaitait créer un opérateur de transport unique, sur le modèle anglais. S'inspirant elle aussi du schéma retenu outre-Manche, auquel elle consacra un article dès son deuxième *Bulletin*<sup>98</sup>, la Fédération préconisait d'appliquer la loi du 19 juillet 1922, qui prévoyait la création d'un organisme spécial coordonnant les investissements pour construire et exploiter un réseau de lignes de transport à haute tension<sup>99</sup>. N'ayant jamais vu le jour, cette entité pourrait se substituer aux sociétés privées en assurant un rôle d'intermédiaire entre les producteurs et les distributeurs. Elle serait chargée d'appeler les différentes centrales en fonction de la courbe de charge nationale et de vendre ensuite, à un « juste prix », l'électricité fournie aux compagnies de distribution. En agissant ainsi en amont de la filière, la réforme permettrait de réduire les tarifs pratiqués en aval par les concessionnaires. Les collectivités locales seraient ainsi en mesure d'unifier certains prix, en jouant sur les baisses obtenues pour résorber les écarts. Les usagers, notamment ruraux, bénéficieraient d'une offre beaucoup plus adaptée et seraient incités à consommer davantage d'électricité, pour leur bien-être et la prospérité du secteur tout entier.

Un tel projet positionnait clairement l'État et les collectivités locales de manière complémentaire. À l'État revenait la charge de soutenir, de rationaliser et de contrôler les activités de production et de transport, en vue d'éviter que les compagnies ne prélèvent une rente trop importante sur ces segments de marché. Aux communes et à leurs groupements échoyait la responsabilité de veiller à ce que les réseaux de distribution se développent au mieux et permettent à la population d'avoir accès à une énergie plus abondante et abordable. L'articulation harmonieuse entre ces deux niveaux d'intervention devait être assurée par les élus locaux, par la voie parlementaire et par le canal associatif, via la FNCCR.

Pour le secteur de la distribution, qui était le cœur de sa mission au service de ses adhérents, la FNCCR s'assigna durablement trois priorités dans le déploiement de ses activités. La première consistait à inciter les communes, comme nous l'avons vu, à se regrouper et à créer des syndicats départementaux, plus aptes à résister aux sociétés concessionnaires en établissant des relations contractuelles plus équilibrées. Le deuxième volet concernait la tarification, avec un objectif de clarification et d'abaissement général, mais aussi d'incitation des consommateurs à s'équiper davantage en appareils électriques. Le troisième volet portait sur le soutien essentiel et pérenne à la construction des réseaux. L'État devait accompagner largement le développement des infrastructures et ne pas le laisser à la charge des communes, qui avaient des res-

---

<sup>98</sup> « Un exemple à méditer. La production et le transport de l'énergie électrique en Angleterre », *Bull. FNCCR*, n° 2, 1934.

<sup>99</sup> Voir Christophe Bouneau, " Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946", *op. cit.*

sources financières trop réduites pour assumer seules cette mission. En particulier, les dirigeants de la Fédération en appelaient à une politique de soutien massif à l'électrification rurale, allant bien au-delà des mesures prises dans les années 1920.



Au début des années 1930, dans l'économie de la distribution d'énergie, le déséquilibre des contractants restait fortement marqué par l'infériorité des concédants, insuffisamment organisés face aux puissantes entreprises concessionnaires. De ce constat résulta largement la genèse de la FNCCR, créée en décembre 1933, qui bénéficia de pères fondateurs et d'animateurs particulièrement volontaristes, insérés pleinement dans les milieux dirigeants de la III<sup>e</sup> République puis de la IV<sup>e</sup>, sous le signe d'une longévité souvent remarquable, incarnée d'abord par Marcel Herzog, son secrétaire général de 1934 à 1973 et par Georges Gilberton, son délégué général également de 1934 à 1973.

Créée donc en 1933-1934 par quelques élus présidents de syndicats d'électrification rurale, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies s'est ainsi imposée très rapidement dans le secteur de l'énergie comme un partenaire central à la fois pour l'État et les industriels. Elle s'appuyait sur une structure interne solide, qui lui permettait d'élaborer des propositions crédibles, nourries par une expertise reconnue. Elle disposait d'une assise et d'une audience politiques larges, grâce à une intense activité de recrutement et à la mobilisation de réseaux parlementaires et administratifs étendus, qui relayaient ses idées dans un paysage institutionnel en pleine recomposition. La Fédération faisait désormais partie des forces qui participaient à l'élaboration d'un nouveau modèle de service public, sur fond d'intervention accrue de l'État.

Dans la ligne de la pensée politique radicale qui imprégnait largement ses dirigeants, solidement ancrés dans les territoires de la République, dans toute leur diversité, le programme d'action de la FNCCR reposait sur une complémentarité, et non un antagonisme, entre l'État et les collectivités locales. Dans cette vision, l'intervention des pouvoirs publics, pour réguler l'économie électrique et éviter notamment son contrôle par les groupes industriels, s'accompagnait de garde-fous pour éviter toute dérive centralisatrice. La Troisième République en avait institué certains, comme la faiblesse de l'exécutif par rapport au Parlement mais l'association, autre valeur fondamentale de la pensée radicale, devait les compléter. En s'unissant et en coopérant dans le cadre de syndicats intercommunaux, les élus pourraient maintenir un rapport de force favorable vis-à-vis de l'État et des sociétés privées, qui permettait notamment la

modernisation des campagnes et plus largement l'accès de l'ensemble de la population française aux bénéfices du « progrès technique » global porté par l'électrification et les réseaux d'énergie. C'était bien une des idées-forces développées en particulier par Joseph Viple<sup>100</sup>, et par le président de la FNCCR Fernand Gentin, qui était considéré comme l'un des spécialistes des questions de fusion et de regroupement communal au Parlement. En s'ancrant ainsi fortement dans le paysage institutionnel, la FNCCR devint, avec les syndicats et les partis politiques, l'un des acteurs majeurs de la réforme du secteur électrique comme nous allons le voir dans le chapitre suivant<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Joseph Viple était l'auteur en 1901 d'une thèse de droit sur l'intercommunalité à l'École Libre des Sciences Politiques, *Bull. FNCCR* n° 6, 1936, pp. 28-29.

<sup>101</sup> Voir également la synthèse à valeur de premier bilan décennal de son action réalisée par la Fédération en 1946, « La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. Son histoire, son action, son programme » in *Bull. FNCCR*, n°1, janvier 1946.



## CHAPITRE DEUX

# RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DES POUVOIRS LOCAUX : LA PREMIÈRE DÉCENNIE D'ANCRAGE DE LA FÉDÉRATION

De sa création en 1933-1934 à la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la réforme profonde du système énergétique français portée par la nationalisation, la Fédération, devenue rapidement FNCCR, poursuit une stratégie de consolidation de sa légitimité de représentation<sup>102</sup>. Cet ancrage de la FNCCR durant la première décennie de son histoire, marquée par la Grande Crise économique puis par les stigmates à la fois de la guerre, de l'Occupation et de Vichy, s'appuya sur une volonté clairement affichée de défense et, au-delà, de renforcement de la capacité d'action des pouvoirs locaux. En effet, même si les prérogatives des pouvoirs locaux semblaient théoriquement fortes à la fin de la III<sup>e</sup> République, préservées par la « charte » de l'économie de la concession du 15 juin 1906, en réalité les menaces restaient multiples. Celles-ci émanaient tant des pouvoirs publics que de l'industrie privée, pour « rogner » le champ de compétences des collectivités et donc la capacité d'influence de leurs élus, avant que ne s'abatte la chape de plomb de l'étatisme de Vichy, qui tenta de mettre en avant la reconnaissance « de la profession organisée dans la région organisée » sous un vernis corporatiste tardif.

# I. Une action majeure en faveur de l'encadrement des prix de l'électricité : vers l'uniformisation des tarifs

## 1. Porter un constat : l'importance des disparités tarifaires spatiales et la dissymétrie de l'économie concessionnaire

Au début des années 1930, la tarification de l'énergie électrique souffrait de multiples disparités spatiales, à la fois à l'échelle nationale, entre les régions, et, à l'intérieur même des départements, avec en premier lieu un gradient villes/campagnes et, pour les espaces ruraux, un facteur géoéconomique classique corrélé à la densité de la population, liée largement à la nature du relief, aux contraintes physiques et à l'organisation de l'habitat. Les prix contractuels de vente de l'énergie variaient ainsi de façon importante d'une concession à l'autre, c'est-à-dire entre les distributeurs multiples<sup>103</sup>, malgré la concentration progressive du secteur autour en particulier des deux premiers groupes nationaux de l'Union d'Electricité, d'Ernest Mercier, et de l'Énergie Industrielle des Durand<sup>104</sup>. Une des priorités immédiates de la FNCCR à peine constituée fut donc d'intervenir en ce domaine afin de limiter ces disparités territoriales à l'échelle de l'Hexagone, en encadrant précisément la structure et le niveau des tarifs.

<sup>102</sup> Pour la rédaction de ce chapitre sur les premières années de la Fédération, outre les archives et les sources imprimées produites directement par la FNCCR, la référence essentielle est l'ouvrage de François-Mathieu Poupeau tiré de son HDR, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980) Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, Coll histoire de l'énergie, Vol. 10, 2017, 449 p., avec les Chapitres 3 et 4, pp. 123-162. Nous en reprenons ici les principales analyses, ainsi que les fonds des archives d'EDF, de l'État et de la FNCCR exploités, complétés par des ajouts issus de recherches additionnelles. Voir également Pierrette Stahl, « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 6, décembre 1985, pp. 61-74 ; id., « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 55-87 et id., « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », in *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 352-411. Voir enfin Christophe Bouneau, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, Bordeaux, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2008, en particulier pp. 217-388.

<sup>103</sup> Soulignons que pendant un siècle, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'aux directives européennes des années 1990 et la mise en œuvre de l'*unbundling*, c'est-à-dire la séparation juridique des activités de réseaux et des activités de fourniture, la distribution désignait en même temps la fourniture. Les distributeurs étaient ainsi également par nature les fournisseurs, aussi bien pour l'énergie électrique que pour le gaz. Dans la dénomination à la fois officielle et industrielle, seul le terme générique de distributeurs était donc employé pour la distribution/fourniture d'énergie, le terme de fournisseurs restant très rare.

<sup>104</sup> Voir globalement Maurice Lévy-Leboyer et Henri Morsel dirs, *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, 1438 p. et Catherine Vuillermot, *Pierre-Marie Durand et l'Énergie industrielle - L'histoire d'un groupe électrique (1906-1945)*, Paris, CNRS Éditions, 2001, 504 p.

Dès sa création, la FNCCR déposa ainsi un mémoire au Parlement pour dénoncer le pouvoir excessif des industriels producteurs d'énergie, qui maintenaient un niveau de marge élevé sur les tarifs en exerçant souvent un contrôle sur le marché<sup>105</sup>. Elle incriminait aussi les sociétés de transport d'énergie, qui étaient de fait des consortiums des sociétés de production-distribution, constituées en oligopoles pour financer et prendre en charge ce segment essentiel techniquement, mais non directement rentable, au cœur de la filière production-transport-distribution d'énergie<sup>106</sup>. L'objectif essentiel de la Fédération, poursuivi sur la longue durée, était de remédier aux asymétries de pouvoir et d'influence qui perduraient entre des autorités concédantes dispersées et des groupes d'entreprises qui savaient s'unir pour défendre au mieux leurs intérêts. Dans l'esprit républicain de la FNCCR, l'État n'était pas considéré comme une menace contre les prérogatives communales mais bien comme un levier majeur permettant de faire contrepoids aux forces du marché. Il s'agissait ici d'insister sur la dimension égalitaire de la devise de la République française applicable à tous ses territoires, en ouvrant une voie étroite et complexe de recherche de la péréquation tarifaire. Les trajectoires de négociation, de réforme concertée et de développement à la fois de la tarification et de l'électrification rurale, au cœur de l'économie concessionnaire, montrèrent en quoi cette stratégie d'alliance avec l'État était fructueuse, en particulier très bénéfique pour les élus ruraux qui constituaient la base de la nouvelle Fédération<sup>107</sup>.

Après la Première Guerre mondiale, un système d'indexation des prix de l'électricité avait été institué en raison de l'instabilité de la situation économique. Mais le mode de calcul de cet index conduisait à une consolidation de prix élevés de fourniture de l'électricité, alors que l'accroissement rapide de la productivité, pour un secteur industriel bénéficiant d'une dynamique économique de rendements croissants, justifiait plutôt une baisse des prix. Il le justifiait d'autant plus que dans le contexte de crise déflationniste des années 1930, l'énergie constituait globalement un secteur « abrité » contracyclique, par rapport aux secteurs les plus exposés comme le bâtiment ou déjà l'automobile (cf. chapitre 1).

En tout cas, la structure tarifaire héritée des années 1920, conséquence largement des imprévisions de la Grande Guerre, conférait un rôle important à l'État. Depuis le décret du 28 juin 1921 instaurant l'index électrique, les prix de l'électricité avaient une structure binôme, avec deux composantes principales<sup>108</sup> : un terme constant (négocié

---

<sup>105</sup> FNCCR, « Observations sur la nécessité d'une réforme de la législation de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique en France », 1934.

<sup>106</sup> Voir Christophe Bouneau, « Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946 », Chapitre de *Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, dirigée par Maurice Lévy-Leboyer et Henri Morsel, Paris, Fayard, 1994, pp. 777-902.

<sup>107</sup> Voir Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 388-390.

<sup>108</sup> S'y ajoutaient, dans les concessions rurales, des majorations de tarifs, dites surtaxes.

dans le cahier des charges de la concession) et un terme correctif (déterminé en fonction d'un indice traduisant les variations de la situation économique). Les élus locaux ne pouvaient intervenir que sur le premier terme, pour obtenir sa révision, l'indice du second terme s'appliquant de façon quasi mécanique, en fonction des coûts constatés. Au début des années 1930, les prix de base des traités de concession étaient en général établis à partir d'un index économique d'une valeur de 130. Or, du fait du renchérissement des charges des concessionnaires, cette valeur était passée à 300 en 1934, ce qui portait le terme correctif à un niveau très élevé. Dès lors, à défaut de pouvoir obtenir l'abandon pur et simple de l'index<sup>109</sup>, faire pression sur les instances qui en fixaient les modalités de calcul représentait la seule stratégie possible pour les élus locaux et désormais leur représentante légitime, la FNCCR.

## 2. De la Commission extraparlamentaire de l'électricité aux décrets-lois de 1935 : la FNCCR, acteur central de la rationalisation de l'économie électrique

Dès ses premiers mois, la FNCCR entreprit auprès du Gouvernement des démarches importantes, étayées par de solides réflexions consolidées au moment de sa création, afin d'obtenir un encadrement des prix, revendication essentielle inscrite sur ses fonts baptismaux. Une délégation emmenée par Fernand Gentin fut ainsi reçue le 9 mai 1934 par le président du Conseil, Gaston Doumergue, qui s'engagea à mettre à l'étude cette question cruciale, dans le cadre de la politique générale de déflation des prix en vue de diminuer le coût de la vie. À la suite de cet entretien, le ministre des Travaux publics, Pierre-Etienne Flandin, demanda au Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (SPPDEE) d'étudier un abaissement général de leurs tarifs, certes limité. Ainsi, pour la première fois, les distributeurs se trouvaient dans l'obligation de présenter des propositions d'ensemble de réduction et d'aménagement des tarifs. Cet épisode fut pour la Fédération une première consécration rapide, quelques mois à peine après sa constitution : non seulement son existence était d'emblée reconnue mais dans le même temps la légitimité de son programme et de ses actions.

Cette question complexe des prix de l'électricité s'inscrivait dans une réflexion plus vaste concernant le secteur, une réflexion globale sur l'avenir du système énergétique national, avec des projets de réforme plus ou moins radicale selon leurs auteurs et les groupes d'intérêts qu'ils représentaient. Par exemple, il apparaissait clairement à la Fédération que l'obtention de prix contractuels acceptables se heurtait en réalité à

---

<sup>109</sup> Position que défendait pourtant *a priori* la FNCCR in *Bull. FNCCR* n° 6, 1936.

l'impossibilité rencontrée par les concessionnaires en place, ou par les candidats à de nouvelles concessions, de pouvoir s'approvisionner à bon compte en électricité. C'est ainsi qu'à l'initiative de la FNCCR, ce qui était en soi une reconnaissance dans le système d'acteurs multiples de la IIIe République des années 1930<sup>110</sup>, une commission extraparlamentaire fut instituée au cours des débats sur la loi de finances de 1934.

Elle se voyait confier la mission d'étudier « *les conditions pratiques d'une organisation nouvelle de la production, du transport, de la distribution et de la consommation d'énergie électrique de toutes origines, en vue de mieux assurer l'exploitation de ces industries au bénéfice de l'intérêt général*<sup>111</sup> ». Présidée par Léon Perrier, sénateur de l'Isère, cette commission devait comprendre des représentants des collectivités concédantes. Le président de la Fédération, Fernand Gentin, en assurait la vice-présidence. C'était ainsi la première fois en France que des enjeux concernant le service public de l'énergie électrique étaient abordés sur un plan aussi général et avec une telle envergure.

L'œuvre de cette commission, qui s'inspirait des idées de la Fédération, fut particulièrement féconde. L'influence de la FNCCR y fut en effet considérable. Une grande partie des documents de travail fut fournie par ses dirigeants, en premier lieu par son délégué général Georges Gilberton. Vigoureux plaidoyer pour une action de l'État, l'article « *L'abaissement des tarifs de vente de l'énergie électrique et sa répercussion sur la consommation d'électricité, la recette et le bénéfice des entreprises* », paru dans le Bulletin de la Fédération<sup>112</sup>, constituait un véritable manifeste. Il cherchait en particulier à démontrer, chiffres à l'appui, qu'une baisse des prix pouvait être profitable à la fois aux consommateurs et aux concessionnaires. La FNCCR bénéficia également dans la dynamique de cette commission des résultats d'une enquête menée un an plus tôt par Étienne Génissieu, ingénieur en chef des Ponts et chaussées au ministère des Travaux publics, père de la célèbre formule « la France est par excellence le pays de l'interconnexion<sup>113</sup> ».

Son étude dressait pour la première fois un tableau complet de la situation tarifaire en France<sup>114</sup>. Les compagnies de distribution fixaient alors les prix suivant des modalités très variables, avec essentiellement des tarifs dits horaires (prix en fonction de l'heure d'utilisation), binômes (incluant un élément fixe) ou à tranche (prix dégressifs). Cette

---

<sup>110</sup> Voir notamment Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Économique*, Paris, La Découverte, 2002 et Christophe Bouneau et Christine Bouneau, « La « société civile organisée » et l'État : à la recherche d'une périodisation », *La société civile organisée contre l'État. Tout contre*, Bordeaux, Éditions Le Bord de L'eau, 2020, pp. 39-88.

<sup>111</sup> Ministère des Travaux Publics, Commission extraparlamentaire de l'électricité, *Enquête sur les prix de vente de l'énergie électrique*, Paris, Desfossés, 1935.

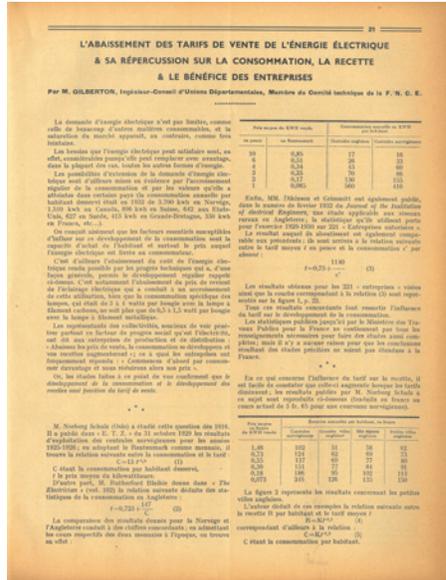
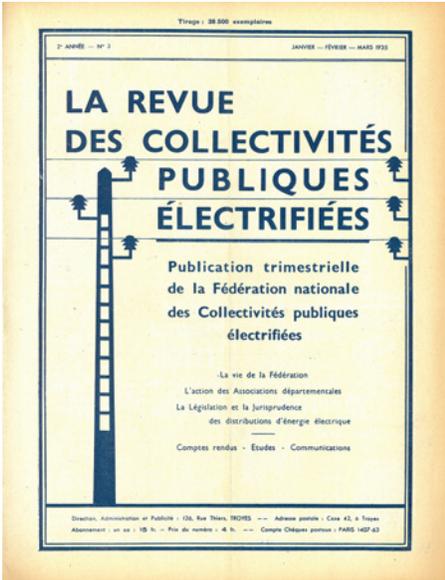
<sup>112</sup> Bull. FNCCR n° 3, 1935, pp. 21-22.

<sup>113</sup> É. Génissieu, « Le réseau français d'interconnexion et de transport », *L'énergie électrique en France*, Paris, édit. Science et Industrie, 1935, pp. 25-32.

<sup>114</sup> É. Génissieu, « Influence du tarif sur la consommation, la recette et le bénéfice dans la distribution de l'énergie électrique », *Revue Générale d'Électricité*, avril 1934, pp. 529-549 et 559-583.

■ À gauche couverture du *Bulletin de la FNCPE (FNCCR) n° 3, 1935.*

À droite première page de l'article "L'abaissement des tarifs de vente de l'énergie électrique" par Georges Gilberton, extrait du *Bulletin de la FNCPE (FNCCR) n° 3, 1935*



diversité des pratiques des concessionnaires, au gré d'abord de leurs stratégies territoriales et de leurs contraintes de coûts, se doublait d'une grande disparité des tarifs entre régions mais aussi au sein d'un même département<sup>115</sup>. En termes de prix moyens de l'électricité, les écarts entre Paris et les plus petites communes françaises étaient au moment de la création de la FNCCR de l'ordre de 50 % pour la force motrice et de 40 % pour l'éclairage, en faveur de la capitale. En ne considérant que la province, les différences étaient respectivement de 26 % et de 40 % entre villes moyennes et communes plus petites, au profit des premières. Les conclusions du rapport d'Étienne Génissieu allaient dans le sens des critiques formulées par la FNCCR, qui insistait sur la forte disparité dans les niveaux de prix, avec des écarts souvent très importants entre les territoires et parfois entre les communes appartenant à un même secteur, questionnant ainsi le caractère rationnel de la tarification.

Les bases de nombreuses réformes furent ainsi jetées. S'appuyant directement sur les travaux de la Fédération et le rapport Génissieu, les membres de la commission extra-parlementaire préconisèrent une refonte et une rationalisation du système tarifaire. Directement influencé par ces réflexions, un premier décret-loi, daté du 16

<sup>115</sup> Voir aussi Pierrette Stahl, « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *art. cit.*, p. 58.

juillet 1935, posa le principe d'un abaissement immédiat des prix de vente de l'électricité. Il chargea une nouvelle instance, le Conseil supérieur de l'électricité (CSE), d'en préciser les modalités d'application. Installé le 24 juillet 1935 et composé à parts égales de représentants de l'État, des consommateurs et des industriels, le CSE avait pour mission d'étudier toute proposition concernant la gestion du secteur électrique. La plupart des membres de la commission extra-parlementaire y siégeaient et son président n'était autre que Léon Perrier.

Pour autant ce premier décret-loi du 16 juillet 1935, qui créait également une Caisse de compensation des distributeurs d'énergie électrique, ne répondait pas à toutes les revendications de la Fédération. Lors de son premier Congrès tenu à Moulins dans l'Allier le 20 juillet 1935, la FNCCR demanda au Gouvernement de poursuivre les réformes engagées pour améliorer globalement l'économie de la distribution, avec une meilleure prise en compte à la fois du pouvoir concédant, qui représentait l'intérêt général avec une mission de service public, et des intérêts des consommateurs. La consécration fut en quelque sorte obtenue par la publication d'un second décret-loi le 30 octobre 1935.

Ce texte rédigé par Roger Gaspard, ingénieur en chef des Ponts et chaussées<sup>116</sup>, fut une véritable bifurcation dans l'histoire du secteur énergétique français, la main visible et ferme de l'État intervenant pour la première fois dans un domaine qui était jusque-là plutôt l'affaire, sinon la chasse gardée, des communes et de leurs concessionnaires. Concrètement le décret-loi instaura une baisse immédiate de 10 % des prix de vente de l'électricité, en jouant sur le niveau de l'index électrique, réduit de 14 points pour la basse tension<sup>117</sup>. Il fixait également des plafonds aux tarifs par type de communes, en distinguant les concessions urbaines et rurales. Il créait des tarifs dégressifs et un tarif monôme sans prime fixe ni minimum de consommation. Enfin il prévoyait la révision générale des cahiers des charges de concession. L'ensemble de ces mesures, par l'importance de leurs répercussions pour les autorités concédantes et pour les consommateurs et par la diversité de leurs champs d'application, constitua une vraie victoire pour la FNCCR car elles répondaient de manière rapide à ses aspirations. Dans une lettre adressée à Fernand Gentin, Laurent Eynac, ministre des Travaux publics et membre de la Fédération, reconnaissait clairement que celle-ci « *n'était étrangère ni au principe, ni aux modalités des textes adoptés*<sup>118</sup> ».

Les décrets-lois de 1935 constituèrent ainsi une première étape dans l'uniformisation des tarifs, entreprise de longue haleine depuis la fin de la Grande Guerre<sup>119</sup>. S'agissant

<sup>116</sup> Futur directeur général d'EDF de 1947 à 1962.

<sup>117</sup> Bull. FNCCR n° 4, 1935.

<sup>118</sup> Lettre datée du 14 décembre 1935. Arch. FNCCR, AB 007.

<sup>119</sup> Sur la portée juridique et administrative complète des décrets-lois, au-delà de leur dimension et répercussions économiques essentielles, voir Charles Blaevoet, *Codification des décrets-lois de 1935 et textes d'application concernant la production et la distribution de l'énergie électrique*, Paris, Imprimerie administrative centrale, juillet 1936, 371 p. et id. *Complément (juillet 1936-Juillet 1937)*, août 1937, 277 p.

plus spécifiquement du gaz, la Fédération multiplia également des interventions similaires dès sa création. Les décrets-lois des 16 juillet et 8 août 1935 et le règlement d'administration publique du 5 septembre 1935 ouvrirent ainsi un droit général de révision des cahiers des charges de distribution de gaz et contraignirent les distributeurs à instituer des tarifs dégressifs, à l'instar de l'électricité.

### 3. La réforme essentielle de l'index électrique

Outre la voie politique directe, parlementaire et gouvernementale, la FNCCR utilisa un autre canal d'influence en mettant en place d'emblée un contact direct avec les services centraux du ministère des Travaux publics, via les instances consultatives créées pour traiter en particulier les questions tarifaires. Il s'agissait en l'occurrence de la Commission des distributions d'énergie électrique (CDEE) et du Conseil supérieur de l'électricité (CSE). À la différence des deux décrets-lois du 16 juillet et du 30 octobre 1935, qui imposèrent une baisse unilatérale et ponctuelle des prix, l'action de la FNCCR porta ici sur la nature et le mode de calcul de l'index, avec donc la recherche de bénéfices à plus long terme sur l'évolution des tarifs.

Jusqu'en 1934, aucun représentant des autorités concédantes n'était admis à siéger au sein de la CDEE, alors que le niveau de l'index qui était défini par cette commission déterminait largement les prix de vente de l'électricité. Pourtant, malgré les demandes formulées par les élus dans les années 1920, seuls les organismes représentant les consommateurs y participaient, aux côtés des fonctionnaires du ministère des Travaux publics et des dirigeants du SPPDEE (M. Ulrich, son président, ainsi que MM. Brylinski et Girousse notamment). Grâce aux soutiens politiques dont elle bénéficiait, la FNCCR fut invitée à participer dès février 1934 aux travaux de la CDEE<sup>120</sup>.

L'index électrique était calculé à partir de deux types de coûts : le charbon (pour les centrales thermiques, majoritaires à l'époque) et les salaires. La recherche d'un « juste » niveau de valorisation de ces charges, au-delà de sa technicité et de sa dimension économique globale, constituait en soi un acte politique, qui reflétait les aspirations et les rapports de force mouvants des parties prenantes. Dès l'entame des travaux de la commission, Fernand Gentin, en tant que président de la FNCCR, réclama une fonte de l'index, en vue d'une baisse rapide des tarifs, en s'appuyant sur l'expertise des permanents de la Fédération<sup>121</sup>. Cette revendication était farouchement combattue au nom du SPPDEE par M. Girousse, qui insistait sur les risques qu'une telle décision

---

<sup>120</sup> Lettre du ministre des Travaux publics à Fernand Gentin, 27 janvier 1934. Arch. FNCCR, D. FE 152.

<sup>121</sup> Arch. FNCCR, « Révision des index économiques électriques » et « Tarifs de vente de l'énergie au public », juin 1934

ferait courir aux industriels fragilisés par la Grande Crise économique. De son côté l'administration des Travaux publics souhaitait continuer à faire de l'index un instrument de pilotage, non pas pour refléter nécessairement les coûts du moment, en répondant en particulier aux critiques des élus et des associations de consommateurs, mais plutôt pour stabiliser le secteur et instaurer un climat de confiance favorable à son développement. M. Launay, directeur des Forces hydrauliques et des distributions d'énergie électrique, justifiait le maintien d'un index élevé comme la contrepartie au fait que les industriels avaient accepté par le passé de modérer la hausse des prix, alors qu'ils auraient été en droit de répercuter l'augmentation des coûts des salaires.

Les débats en séance de la CDEE portèrent surtout sur la prise en compte du terme « salaire », la partie « charbon » faisant l'objet d'avancées assez rapides et satisfaisantes du point de vue de la FNCCR<sup>122</sup>, qui dénonçait la place trop importante prise par cet élément « main-d'œuvre » dans la fixation de l'index. Mais la SPPDEE, avec M. Girousse, resta résolument sur ses positions, continuant d'exclure toute réduction générale, systémique, des tarifs et mettant en avant des mesures de diversification des prix susceptibles d'encourager des usages nouveaux<sup>123</sup>. En définitive la Fédération n'obtint pas gain de cause et essuya ainsi un premier revers auprès de cette Commission<sup>124</sup>.

Dans ce qui faisait figure désormais de bras de fer, Fernand Gentin se tourna alors vers un second levier de cette arène technico-administrative qu'était déjà le Conseil supérieur de l'électricité (CSE). Cette instance, qui avait joué, comme nous l'avons vu, un rôle important dans l'élaboration des décrets-lois de 1935, partageait largement les thèses des élus locaux et elle fut donc saisie par la FNCCR qui intensifiait son action. Lors de son Congrès de Bordeaux en juin 1936, la Fédération appela à nouveau à une suppression de l'index, au profit de révisions périodiques. Ses dirigeants rencontrèrent le 11 juin le nouveau sous-secrétaire d'État aux Travaux publics, Paul Ramadier, très proche de la FNCCR, pour lui demander à défaut de revoir la formule de calcul des frais de main-d'œuvre<sup>125</sup>. Pour répondre à ces revendications, portées par de nombreux élus, celui-ci décida de créer au sein du CSE une commission chargée d'élaborer des propositions concrètes<sup>126</sup>. Le Gouvernement cherchait en effet à trouver une solution à la hausse attendue des prix de l'électricité, du fait des répercussions des grandes lois sociales adoptées par le Front populaire. Placé dans une situation difficile, le SPPDEE fut alors contraint de faire d'importantes concessions, qu'il ne cessa par la suite de dénoncer, estimant que la nouvelle formule menaçait l'équilibre de l'ensemble de la profession<sup>127</sup>.

<sup>122</sup> Bull. FNCCR n° 2, 1934.

<sup>123</sup> Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 380.

<sup>124</sup> Arch. FNCCR, Lettre du ministre des Travaux publics à Fernand Gentin, 27 décembre 1935.

<sup>125</sup> Arch. FNCCR, Lettre de Fernand Gentin à Paul Ramadier, 12 juin 1936.

<sup>126</sup> Arch. FNCCR, Lettre de Paul Ramadier à Fernand Gentin, 14 octobre 1936.

<sup>127</sup> Arch. FNCCR, SPPDEE, « Note sur la comparaison entre l'évolution des dépenses et celle des recettes de l'industrie de la production et de la distribution de l'énergie électrique ».

## ■ Congrès de Bordeaux du 28 juin 1936



Dans l'éditorial du *Bulletin* de la Fédération intitulé « *Patience et longueur de temps...* », Fernand Gentin pouvait savourer son succès<sup>128</sup>. Le nouvel index intégrait des modifications importantes inspirées directement du mémoire que la FNCCR avait remis au ministère des Travaux publics. La nouvelle formule, contenue dans le décret du 11 avril 1937, réduisait désormais l'incidence des termes charbon et main-d'œuvre. Elle substituait au salaire horaire moyen le salaire par 1 000 kWh, qui permettait de tenir compte des gains de productivité réalisés dans le secteur, tandis que, dans le calcul global de l'index, était introduit un nouvel indice, celui des prix de détail, pour refléter le coût réel de la vie. La FNCCR chiffrà alors à près d'un milliard de francs les économies réalisées par les consommateurs domestiques grâce à ces réformes, provoquant une baisse de 40 à 50 % des tarifs pour les ruraux et de 30 % pour les urbains entre 1934 et 1938<sup>129</sup>. Pour autant, cette victoire majeure de la Fédération, qui montrait bien la portée de sa capacité d'action au service à la fois des pouvoirs locaux et des consommateurs domestiques, restait fragile. Le Gouvernement conservait en effet toute latitude pour répercuter le niveau des nouveaux index, en fonction de considérations dites classiquement de politique générale, combinant contrôle des prix et soutien à l'industrie électrique<sup>130</sup>. La Fédération devait ainsi rester vigilante, pour s'assurer que des hausses ultérieures ne viendraient pas remettre en question ces acquis tarifaires essentiels.

<sup>128</sup> Bull. FNCCR n° 7, 1937.

<sup>129</sup> Bull. FNCCR n° 10, 1938.

<sup>130</sup> Comme le soulignait la lettre envoyée par A. de Monzie, ministre des Travaux publics, à Fernand Gentin le 6 février 1939, Arch. FNCCR.

## II. Les leviers de la consolidation du pouvoir concédant par la FNCCR et sa promotion multiforme de l'électrification rurale et agricole

### 1. La création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) : un pilier historique de l'action de la FNCCR

Jusqu'au milieu des années 1930, le financement de l'électrification rurale reposait sur des bases fragiles, à cause de l'insuffisance des investissements des sociétés concessionnaires, qui considéraient ces territoires comme non rentables, surtout ceux où la densité humaine était la plus faible, l'habitat dispersé et la géographie physique défavorable, avec notamment des contraintes importantes de relief. Les aides publiques provenant des collectivités locales et de l'État étaient indispensables pour poursuivre et achever le grand chantier national de l'électrification intégrale de la France, véritable mystique modernisatrice républicaine dans l'entre-deux-guerres. En leur qualité d'autorités concédantes et de maîtres d'ouvrage, les communes et leurs groupements pouvaient contracter des emprunts, lever des fonds auprès de la population et affecter le produit des taxes d'électricité à la construction de réseaux. Dans ce cadre, elles pouvaient bénéficier d'aides de l'État et des conseils généraux, sous forme de prêts et de subventions, mais celles-ci demeuraient limitées et surtout soumises aux aléas des votes budgétaires. Ainsi, au début des années 1930, les communes devaient supporter près de 40 % des frais relatifs à l'établissement des réseaux ruraux<sup>131</sup>.

Faisant le constat de ces insuffisances, la FNCCR plaida en faveur d'une politique plus volontariste, qui passerait par la création d'un nouveau fonds mettant à contribution non plus seulement l'État mais aussi les sociétés concessionnaires. Il s'agissait précisément de prélever une partie des recettes des ventes d'électricité et d'en affecter le montant à une caisse dont l'objectif sera de soulager les efforts des communes. Par là même, les élus pourraient disposer d'un financement moins dépendant de la conjoncture budgétaire.

<sup>131</sup> Voir Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, p. 376.

Ainsi, au cours de son Congrès de Bordeaux, la Fédération adopta le 27 juin 1936 à l'unanimité un programme prévoyant l'amortissement des charges d'électrification des collectivités locales par une Caisse de compensation alimentée par les principaux acteurs et bénéficiaires de l'équipement électrique du pays, c'est-à-dire les compagnies concessionnaires<sup>132</sup>. Dans cette perspective, elle proposait de prendre appui sur la Caisse de compensation instituée par le décret-loi du 16 juillet 1935, en vue notamment d'assurer l'amortissement des charges d'électrification supportées par les collectivités locales et l'achèvement de l'électrification du pays.

Ce programme fut traduit en proposition de loi par Fernand Gentin et Alexis Jaubert, soutenus par le réseau de parlementaires favorables à la Fédération, lors de la séance de la Chambre des députés du 5 novembre 1936<sup>133</sup>. Cette proposition obtint facilement le soutien de Vincent Auriol, ministre des Finances, qui, afin de hâter son examen, décida de l'inclure dans le projet de loi de finances pour 1937. Fermement opposés à la FNCCR, les grands groupes d'électricité firent tout leur possible pour faire avorter l'initiative, jouant notamment sur la procédure, en mettant en avant qu'une telle mesure nécessitait une disposition législative distincte et non un simple ajout dans une loi de finances. Face à cette tentative de blocage suscitée par les industriels, la Fédération mobilisa tout son réseau politique, comptant parmi ses nombreux alliés Paul Ramadier, sous-secrétaire d'État aux Mines, à l'Énergie et aux Combustibles liquides, Henri Queuille et Léon Perrier. Pour cette innovation structurelle qu'était la création de ce nouveau Fonds, elle bénéficiait du levier parlementaire du Groupe de l'électricité, fondé au Parlement en 1936. Son poids politique se manifestait aussi par le soutien de la commission des Finances de la Chambre des députés, sans compter celui de l'Association des maires de France (AMF), qui, lors de son Congrès de décembre 1936, adopta une résolution en faveur du projet de la FNCCR. Un bras de fer s'était alors engagé entre la Chambre des députés, qui vota la loi de finances le 12 décembre, et le Sénat, qui demanda la disjonction du texte et donc son renvoi à un examen ultérieur. Au terme d'une conciliation menée par Léon Perrier et Henri Queuille et de compromis arrachés par le Sénat, la proposition fut enfin adoptée dans la nuit du 31 décembre 1936 au 1<sup>er</sup> janvier 1937. Elle figurait dans l'article 108 de la loi de finances pour 1937, qui instituait ainsi, six mois après le vœu en ce sens du Congrès de la Fédération, un Fonds d'amortissement des charges d'électrification. Le Facé était donc officiellement créé et ce vote du 31 décembre 1936 fut considéré, et le reste toujours aujourd'hui encore, comme un moment fondateur de l'histoire de la FNCCR.

La Fédération participa largement à l'élaboration du règlement d'administration publique qui devait déterminer les bases de l'attribution des participations ainsi que

---

<sup>132</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 27 juin 1936.

<sup>133</sup> Voir sur l'ensemble de cette séquence de débats et d'action politique de la FNCCR de juin 1936 à juin 1937, séquence très dense sinon complexe, le *Bulletin de la FNCCR*, n° 7, 1937 et Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 396-398.

l'organisation et la gestion du Fonds. Ce texte, après avoir été soumis au Conseil supérieur de l'électricité, fut transmis au Conseil d'État pour devenir le décret du 27 mai 1937. Les ressources du Fonds d'amortissement étaient constituées, d'une part, par une contribution annuelle sur les recettes des distributions d'électricité en basse tension, dont le montant était fixé à 70 millions sur la base de la consommation de 1936, d'autre part, par un crédit égal inscrit au budget de l'État à partir de 1938.

Le Facé devait ainsi assumer de 50 % à 80 % des charges annuelles d'intérêt et d'amortissement des emprunts contractés par les communes, proportion considérable. Les départements bénéficiaient eux-mêmes d'aides similaires mais pour un niveau de 20 % à 30 % maximum. Deux ressources différentes alimentaient effectivement le Fonds. La première, qui représentait une véritable rupture, mettait les sociétés concessionnaires à contribution, via un prélèvement annuel de 70 millions de francs sur les recettes des ventes d'électricité de basse tension (BT). La seconde ressource était publique puisqu'il était prévu qu'à partir de 1938 les sommes perçues sur les entreprises de distribution seraient abondées à proportion égale par l'État, ce qui représentait pour lui une charge supérieure à celle des dispositifs existants<sup>134</sup>. Ce mode de financement évolua rapidement pour la partie concernant les industriels, faisant place dès 1939 à un système fondé sur des prélèvements proportionnels aux recettes BT des distributeurs<sup>135</sup>. Cette modification présentait deux avantages majeurs aux yeux de la FNCCR et de ses membres. D'abord elle contribuait à protéger la fixation de l'enveloppe financière globale du Facé du contexte politique, par définition très mouvant, et donc des multiples aléas des calendriers, enjeux et alliances politiques, même si la participation de l'État pouvait être elle-même revue à la baisse voire supprimée. Ensuite, elle corrélait l'évolution du budget du Fonds à la croissance des consommations, laissant ainsi espérer de fortes augmentations avec la dynamique de développement de l'économie électrique française à la fin des années 1930. Cette dynamique était d'ailleurs soutenue par le Programme des trois milliards que l'État mit en place en 1938 pour relancer les investissements dans la production hydroélectrique et dans les réseaux de transport et d'interconnexion<sup>136</sup>. Dès 1938, le Facé réunissait ainsi 4 milliards de francs de recettes, dont les trois-quarts provenaient des communes de plus de 2 000 habitants et le quart de la seule ville de Paris<sup>137</sup>.

La création du Facé offrit à la FNCCR un levier essentiel d'action politique. Son comité de gestion, institué par un décret daté du 19 juin 1937, était contrôlé par les dirigeants de la Fédération et leurs alliés<sup>138</sup>. Il comptait 34 membres, dont 14 élus locaux. Alexis

<sup>134</sup> Décret du 27 mai 1937.

<sup>135</sup> Le taux était de 2,80 % pour les communes de plus de 2 000 habitants et de 0,56 % pour les autres.

<sup>136</sup> Voir *infra* pour la description plus précise de ce Programme.

<sup>137</sup> À titre comparatif, les dépenses totales d'électrification rurale s'élevèrent en 1940 à 8 milliards de francs. Voir Thierry Nadau, « Le financement de l'électrification rurale dans l'entre-deux-guerres », in *Le financement de l'industrie électrique en France 1880-1980*, Paris, PUF, 1994, p. 107.

<sup>138</sup> *Bull. FNCCR*, n° 8, 1937.

Jaubert en exerçait la présidence et siégeaient à ses côtés Fernand Gentin, Georges Gilberton et les notables importants de la Fédération qu'étaient Pierre Fully, Joseph Viple, Camille Riffaterre, Pierre Trémintin et Maurice Mougeot. Cette forte représentation permettait à la FNCCR de piloter en quelque sorte la gestion des ressources du Facé, en bénéficiant aussi régulièrement du soutien d'autres administrateurs issus en particulier de l'Agriculture et de l'Intérieur. Grâce à la construction de ce réseau de solidarités, aux ressources multiples d'influence et d'action technico-administratives et politiques, la Fédération augmentait ainsi un peu plus à la fin des années 1930 son rayonnement et son audience : beaucoup de communes pouvaient avoir directement intérêt à s'appuyer sur ses conseils pour accéder aux crédits du Facé<sup>139</sup>.

L'institution de ce Fonds d'amortissement fut une réforme capitale pour les collectivités organisatrices de la distribution d'énergie électrique. Les distributions rurales n'étant pas rentables, compte tenu de la longueur importante des réseaux en zone d'habitat dispersé, les sociétés de distribution d'électricité, qui opéraient alors dans un environnement forcément concurrentiel, étaient surtout soucieuses de la protection de leurs distributions urbaines, considérées à juste titre comme une rente de situation. Le Facé permit alors d'assurer une péréquation entre zones urbaines et rurales, concourant ainsi au développement et à la qualité du service public local de l'électricité sur l'intégralité du territoire, en contribuant largement aux travaux d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages entrepris par les collectivités maîtresses d'ouvrage. Il était bien né d'une volonté globale des pouvoirs publics d'accélérer la modernisation des campagnes et le nouveau système de financement de l'électrification rurale qu'il assurait représenta l'une des victoires les plus décisives de la Fédération dans ses premières années. Le Facé incarna durablement sa volonté de réforme républicaine du service public de la distribution d'énergie au service de tous les territoires, dans une préfiguration de la péréquation nationale<sup>140</sup>.

## 2. La création des premiers syndicats départementaux et la préservation des régies

Grâce à la création de la Fédération, les collectivités locales disposaient désormais d'une véritable instance de coordination. Elle faisait figure de porte-parole reconnue face à leurs concessionnaires, solidement organisés sur le plan national grâce à

---

<sup>139</sup> Comme le suggéraient directement les circulaires de la Fédération du 26 mars 1937 adressées aux conseils généraux, du 1<sup>er</sup> juin 1937 aux syndicats de communes et aux préfets et du 28 juillet 1937 à l'ensemble de ses adhérents. Cf. Arch. FNCCR.

<sup>140</sup> Voir globalement « Le Fonds d'Amortissement des Charges d'Électrification. Péréquation des prix de l'électricité – Financement des travaux d'électrification rurale » in *Bulletin de la FNCCR*, n°48, juin 1959.

l'influent Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (SPPDEE). Cependant, pour donner à la collaboration des collectivités entre elles toute l'efficacité opérationnelle nécessaire, il fallait consolider et transformer statutairement les « Unions départementales » existantes, qui n'étaient que des associations de personnes ne disposant pas de pouvoirs propres et donc largement démunies pour mener une action coordonnée. Ainsi, ces associations départementales ne permettaient pas aux collectivités d'agir ensemble pour exercer véritablement leur autorité légale sur les distributeurs, notamment pour les prérogatives essentielles attachées au pouvoir concédant.

Une étape décisive fut franchie avec l'initiative du président de l'Union de l'Allier, Joseph Viple, procureur de la République de son état, qui proposa la création de syndicats groupant, sans pour autant les dissoudre, tous les syndicats intercommunaux d'électricité déjà constitués dans un département et auxquels pourraient se joindre des communes isolées. Ce projet fut soumis par la Fédération au ministre de l'Intérieur qui sollicita l'interprétation du Conseil d'État. Celle-ci fut favorable puisque cette haute institution juridique, pilier de l'État de droit, rendit le 11 mars 1936 un avis admettant la possibilité pour les syndicats intercommunaux de se syndiquer entre eux. Le Conseil d'État donnait ainsi aux collectivités le moyen légal de s'associer, sans perdre leur personnalité propre, en déléguant à un syndicat « mixte » de niveau territorial supérieur certaines de leurs prérogatives qu'elles ne pouvaient exercer isolément avec l'efficacité voulue, faute de moyens appropriés à leur niveau.

■ À gauche, Joseph Viple, président de l'Union de l'Allier, vice-président de la FNCCR, à droite, article de Joseph Viple, *Bulletin de la FNCEP (FNCCR) n°2, 1934*



Très rapidement, les premiers syndicats départementaux d'électricité purent se créer à la fin des années 1930, sous l'égide de la Fédération : Allier, Aube, Haute-Garonne, Ardennes, Landes, Indre-et-Loire, Côtes-du-Nord, Dordogne, Gironde. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, on en dénombrait déjà vingt. Ces syndicats se sont révélés, et restent aujourd'hui, des outils particulièrement actifs pour le développement et l'amélioration du service public de la distribution d'énergie électrique. D'emblée, ils devinrent des vecteurs importants de la dynamique d'uniformisation territoriale des tarifs de la distribution d'énergie, comme en témoigna le décret-loi du 17 juin 1938 qui permit aux syndicats d'électrification d'appliquer des tarifs uniques dans leur département. Conformément à l'article 3 de ce décret-loi de juin 1938, même si un conseil général émettait un avis défavorable en raison notamment d'un surcoût financier induit pour les municipalités concernées, un syndicat intercommunal regroupant au moins 75 % des communes d'un département ou plus de la moitié de sa population totale pouvait désormais imposer des mesures destinées à atténuer ou à supprimer les disparités tarifaires<sup>141</sup>. Au-delà des difficultés fort importantes de son application dans les différents territoires, cette disposition réglementaire offrait un atout supplémentaire à la FNCCR car elle fournissait à ses adhérents un véritable levier pour unifier les prix entre zones rurales et urbaines.

Parallèlement, les régies d'électricité, qui avaient elles aussi éprouvé le besoin de rechercher une forme de coordination par la constitution d'un réseau informel, se regroupèrent également rapidement au sein de la Fédération pour y constituer une section spécialisée<sup>142</sup>, bientôt rejointe par les régies gazières. Tout en orientant résolument son action vis-à-vis des distributeurs dans le cadre largement majoritaire en France de l'économie de la concession, la Fédération a toujours pris en compte l'intérêt stratégique d'une diversité des modes de gestion. Elle a été d'emblée très attentive aux enseignements à tirer de l'exploitation en régie dans la perspective d'une politique du « juste milieu » également profitable à tous les usagers, avec des leviers de stimulation, préfigurant le benchmarking contemporain des modes de gestion. Conformément à cette orientation générale, la FNCCR porta largement plusieurs réformes favorables aux régies, en particulier la recherche de l'amélioration de leur équilibre financier par la mobilisation de la Caisse de compensation des distributions d'énergie électrique et du Facé, et l'amélioration de leurs conditions d'achat du courant en haute tension.

Présente au sein des commissions, comités et conseils consultatifs, dont le nombre s'est accru régulièrement durant l'entre-deux-guerres, dans l'énergie comme dans la grande majorité des secteurs économiques et sociaux de la France de la III<sup>e</sup> République, la Fédération, par son action réformatrice, a ainsi acquis à la veille de la

---

<sup>141</sup> Bull. FNCCR, n° 11, 1938.

<sup>142</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 20 novembre 1935.

seconde guerre mondiale une réelle notoriété. Celle-ci était nourrie par sa capacité à se positionner activement sur les enjeux nationaux, en construisant son expertise par le poids et les compétences de son réseau territorial de membres. Elle bénéficiait ainsi sur ces dossiers de l'écoute attentive des grands corps de l'État, non seulement celui du Conseil général des Ponts et Chaussées, mais aussi ceux des Mines et du Génie rural, des eaux et des forêts, des interlocuteurs dont l'attitude globalement favorable à son égard se révéla particulièrement précieuse sur la longue durée. La FNCCR offrait désormais à la fin des années 1930 un véritable réseau d'échanges et d'entraide, donc de ressources dans toutes les acceptions du terme, à ses collectivités adhérentes, qui cherchaient à mieux assurer leur rôle de mandataires des usagers, en veillant à la meilleure exécution possible des contrats de concession. Ainsi la Fédération mit progressivement à disposition de ses membres une compétence et un soutien administratifs, juridiques et techniques dont étaient dépourvues un grand nombre de collectivités. L'organisation de Congrès annuels, à partir de celui de Moulins en 1935, et la publication, dès sa première année d'existence, d'un *Bulletin* trimestriel destiné à ses adhérents, constituèrent d'emblée les supports et les leviers très efficaces de sa mission cruciale d'information et de coordination.

## ■ Présentation du IV<sup>e</sup> Congrès national de la FNCCR par F. Gentin (Seysssel-Aix-les-Bains) en 1938 : création d'une « Journée des Régies d'Electricité »

**RÉDUCTION DES TARIFS DE CHEMINS DE FER.**

Les Congrèsistes ont droit à une réduction de 50 % sur les tarifs de chemins de fer, pour eux-mêmes et les personnes accompagnantes.

**HOTELS ET RESTAURANTS.**

En raison de la Saison thermale, nous conseillons aux Congrèsistes de retirer leurs chambres à l'avance, en se rattachant de notre Comité.

Une notice indiquant les conditions de séjour sera envoyée sur simple demande adressée au Secrétaire de la Fédération, Case postale 62, à Treyer (Aude).

**INSCRIPTION AU CONGRÈS.**

Nous demandons instamment aux Congrèsistes de nous renvoyer, le plus tôt possible, le bulletin d'adhésion ci-joint, pour nous permettre de déterminer l'effectif du Congrès et des différentes manifestations qui l'accompagnent.

**PAIEMENT DES FRAIS.**

Le prix du billet de 2 juillet (55 fr. tout compris) sera payé à la permanence.

**DÉLIVRANCE DES CARTES DE CONGRÈS.**

Dès leur inscription, les Congrèsistes reçoivent :

- Une carte de Congrès ;
- Le bulletin de chemins de fer pour eux-mêmes et les personnes accompagnantes ;
- Une notice descriptive sur Aix-les-Bains et la région ;
- Une notice sur les conditions de séjour à Aix-les-Bains.

**AVANTAGES DIVERS OFFERTS AUX CONGRÈSISTES.**

Carte d'entrée gratuite pour la durée du Congrès, dans les salons et les jardins du Grand-Cercle d'Aix-les-Bains ;

Carte d'entrée gratuite à la plage d'Aix-les-Bains ;

Réduction de 20 % sur les spectacles du Théâtre du Grand-Cercle, de jeudi soir 30 juin au dimanche soir 3 juillet ;

Réduction de 25 % sur les bateaux faisant le service régulier du Grand Port à l'Abbaye d'Hautecombe.

**COMITÉ D'HONNEUR DU CONGRÈS**

M. CAMPION, Préfet de la Savoie ;  
M. ANTOINE BOREL, Secrétaire, Président du Conseil général de la Savoie ;  
MM. MARCIAN MOLLARD et FRANÇOIS MHEAN, Sénateurs ;  
MM. PRINGOLET, CAMBON, PONSOT, SIBUR, Députés de la Savoie ;  
M. GEX, Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées ;  
M. le IP DUNSELE, Maire d'Aix-les-Bains ;  
M. Jules COISSARD, Président du Syndicat Intercommunal d'Electricité de Seyssel ;  
M. PETTEAU, Président du Conseil d'Administration de la Régie du Syndicat de Seyssel ;  
M. CLAUQUET, Directeur de la Régie d'Electricité du Syndicat de Seyssel ;  
M. PERILLAT, Président de l'Association des Maires de l'arrondissement de Haute-Alsaceville ;  
M. le IP GAILLARD, Président de l'Union de Défense des Usagers de l'Electricité de canton d'Aix-les-Bains ;

**COMITÉ D'ORGANISATION**

MM. HERZOG et G. CILBERTON, Secrétaires généraux et délégués généraux de la Fédération ;  
M. PETTEAU, Président du Conseil d'Administration de la Régie du Syndicat de Seyssel ;  
M. CLAUQUET, Directeur de la Régie du Syndicat de Seyssel ;  
MM. G. FURET et L. ROGEE, Administrateurs-Directeurs de la Société Savoyenne de Constructions électriques.

**FÉDÉRATION NATIONALE  
DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES  
D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ**

Siège social : 28, rue Louis-le-Grand, PARIS  
Secrétariat administratif : 10, rue de la République, THOYES  
Tél. 44.87 — C. Chèque Postale, PARIS 1.67163

**IV<sup>e</sup> CONGRÈS NATIONAL**

sous le haut patronage de M. L.-O. FROSSARD, Ministre des Travaux Publics  
et de M. GUILLIÉ, Ministre de l'Agriculture  
et sous le patronage effectif de M. GENTIN,  
Président de la Fédération Nationale des Collectivités  
Concédantes et Régies d'Electricité et de Gaz,  
Ministre de Commerce.

**SEYSSSEL (Haute-Savoie), 30 Juin 1938 — AIX-LES-BAINS (Savoie), 1<sup>er</sup> et 2 Juillet 1938**

Treyer, le 5<sup>e</sup> Juin 1938.

*Le Président de la Fédération  
à Monsieur*

*Monsieur et cher Collègue,*

Notre Fédération organise, comme chaque année depuis sa création, un Congrès national d'information des Collectivités concédantes d'une distribution d'électricité ou de gaz.

Ce Congrès comportera, cette année : une « Journée des Régies d'Electricité », réservée à l'étude des questions intéressant ces organismes, et deux journées fédérales, consacrées à l'exposé des résultats acquis et à l'examen des problèmes généraux qui sollicitent l'action fédérale.

Nous serions heureux que, par votre présence, vous marquiez intérêt à l'œuvre poursuivie par notre Association au nom des Collectivités et de leurs Représentants, en vue du perfectionnement des services publics de distribution d'électricité et de gaz.

Dans ce sens, nous vous prions d'agréer, Monsieur et cher Collègue, l'assurance de nos sentiments très distingués et dévoués.

Pour le Conseil d'Administration,  
Le Président,  
**F. GENTIN,**  
Maire.

Président de l'Union d'Electricité,  
Membre du Comité national Economique  
et du Conseil supérieur de l'Electricité,  
Ministre de Commerce.

### 3. Une action pionnière pour la promotion de l'électrification rurale et agricole : l'expérience de Magnet Village électrifié sous l'égide de la FNCCR

L'initiative de l'expérience de Magnet vit le jour en 1939, après des réflexions sur l'électrification des villages de l'Allier entamées trois années plus tôt par Joseph Viple lors du Congrès départemental annuel d'électrification tenu à Vallon-en-Sully en septembre 1936<sup>143</sup>. Cette entreprise collective pionnière à l'échelle de l'Hexagone fut d'emblée une réalisation conjointe du Syndicat intercommunal d'électrification de l'Allier (SIEA) et de la FNCCR, les deux entités étant unies par la figure de Joseph Viple, alors vice-président de la Fédération<sup>144</sup>. Les ambitions d'innovation agricole et rurale globale de l'expérience, avec ses origines et ses objectifs, apparaissent clairement dans la synthèse publiée par le SIEA sous les auspices de la FNCCR en 1942, au cœur du second conflit mondial et de l'Occupation, sous le titre très évocateur *La Commune Rurale Électrifiée de Magnet. Essai pour une amélioration des conditions de vie et de travail dans les milieux ruraux*<sup>145</sup>.

#### ■ Couverture de *La Commune rurale électrifiée de Magnet, essai pour une amélioration des conditions de vie et de travail dans les milieux ruraux*, 1942



<sup>143</sup> Syndicat intercommunal d'électrification de l'Allier, *La Commune Rurale Électrifiée de Magnet. Essai pour une amélioration des conditions de vie et de travail dans les milieux ruraux*, Moulins, Arch. FNCCR, 1942, p. 9

<sup>144</sup> Joseph Viple publia une synthèse intéressante sur la question de l'électrification rurale en France à la fin des années 1930 : *L'électrification rurale*, Paris, Sirey, 1938.

<sup>145</sup> *Op. cit.*, 114 p.

L'objectif central de l'expérience était d'électrifier le village de Magnet pour apporter à la collectivité tous les bénéfices de la « fée électricité » en contribuant directement au maintien d'une population suffisante dans les villages du département. Les délégués des 308 communes du Syndicat intercommunal d'électrification de l'Allier se déclaraient ainsi « *profondément angoissés par l'exode de la population vers les villes* » et l'électrification apparaissait comme la clé de voûte capable « *de retenir à la campagne les jeunes gens et jeunes filles en permettant d'améliorer dans des proportions très grandes les conditions de vie et de travail des milieux ruraux*<sup>146</sup> ». Comme l'ont montré en particulier Jean Marty et Martine Muller dans leurs études régionales rurales consacrées respectivement à un village du Tarn<sup>147</sup> et un village de Lorraine, Frolois<sup>148</sup>, l'électrification des campagnes était alors considérée par les pouvoirs publics, aussi bien nationaux que locaux, comme un des leviers capables de freiner l'exode rural, associé au syndrome du déclin, en permettant l'amélioration des conditions de vie à la campagne.

À Magnet, les constats faits en septembre 1936 lors du Congrès départemental annuel d'électrification avaient montré le sous-équipement électrique de l'ensemble du département de l'Allier. Le rapport établi par les ingénieurs du SIEA indiquait que le nombre des abonnés à la force motrice agricole dans le département était inférieur à 1 % du nombre des abonnés en basse tension, que le battage électrique était inexistant, que le nombre des appareils de cuisine électrique était infime et que le programme des adductions d'eau potable en milieu rural était à peine ébauché. Une vaste campagne de « propagande », selon la terminologie commerciale officielle de l'époque, menée par les collectivités locales, s'imposait pour soutenir l'électrification des villages de l'Allier en combinant diversification, en particulier agricole, et intensification des usages ruraux de l'énergie électrique. Pour promouvoir le développement de la consommation, le SIEA organisa à la fois des démonstrations et des expositions et distribua des catalogues de matériel et des « guides de l'abonné ».

Cette expérience inédite en France, désignée sous le titre de « Village électrifié », prit, après son lancement, la dénomination officielle de « Commune rurale électrifiée de Magnet ». Cette action pilote consistait à mettre à la disposition de la commune rurale choisie, pendant une période de dix-huit mois, les appareils électriques domestiques, agricoles ou artisanaux nécessaires à leurs besoins respectifs, ne laissant à la charge des utilisateurs que le coût de l'énergie consommée, facturée aux tarifs normaux en application dans la région. Elle s'étendait à tous les domaines d'utilisation : domestique, agricole, artisanal, coopératif, communal. Un comité d'organisation regroupa tous les acteurs associés au projet : collectivités publiques, sociétés de distribution, architectes, constructeurs de machines électriques et agricoles. La sélection de la commune rurale

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>147</sup> Jean Marty, *Un aspect de l'électrification des campagnes : un exemple d'une commune*, Thèse de doctorat de droit, E. Privat, Toulouse, 1936, 143 p. Il s'agit en l'occurrence de Labastide-Saint Pierre.

<sup>148</sup> Martine Muller, « L'électrification rurale : Frolois, 1919-1939 ». in *Bulletin d'histoire de l'électricité*, AHEF, Paris, n°8, décembre 1986, pp. 23-34.

avait une grande importance, puisqu'elle devait être le « type moyen » d'une commune rurale française du centre de la France. D'une superficie totale de 1 272 hectares, la commune de Magnet avait une population de 649 habitants au recensement de 1936, comprenant 185 maisons pour 194 ménages. On y retrouvait une variété des modes de culture et d'exploitation et ce village offrait une synthèse des différents types d'abonnés : un tiers d'agriculteurs, un tiers d'ouvriers et un tiers d'artisans, commerçants, fonctionnaires et divers. La réussite de cette expérience lancée en fait seulement en 1939 sous le patronage de la FNCCR, qui voulait en faire classiquement un support de sa communication, même si le terme est quelque peu anachronique pour l'époque, était fortement tributaire du concours volontariste de deux acteurs : la société concessionnaire, en l'occurrence la Compagnie hydro-électrique d'Auvergne, et les constructeurs de matériel, en particulier Calor et Frigidaire. La première prit en charge toutes les installations électriques à faire où à transformer chez les abonnés, tandis que les seconds mettaient à disposition les appareils nécessaires. Pour inciter la population à participer massivement à l'expérience, le SIEA organisa des conférences publiques, des projections cinématographiques et des « causeries » dont l'objectif était en particulier de déterminer ce qu'il convenait de faire pour chaque abonné, en dressant la liste du matériel nécessaire pour chaque ménage. Plus de 90 % des abonnés se déclarèrent ainsi prêts à participer, soit un total de 183 abonnés.

L'expérience ne put cependant réellement débiter qu'en août 1939, soit malheureusement quelques jours seulement avant le déclenchement officiel de la Seconde Guerre mondiale. À cause de cette conjoncture dramatique, l'opération ne put être réalisée avec l'ensemble du matériel prévu, la mobilisation entravant voire paralysant les livraisons. Malgré ce retard important et cette désorganisation globale, l'expérience se poursuivit néanmoins et ne prit fin officiellement qu'en décembre 1940. Le but du SIEA, sous l'égide de la FNCCR désireuse d'obtenir des enseignements plus larges pour l'ensemble de ses adhérents, était de recueillir le maximum d'observations sur les utilisations et les consommations des abonnés. Pendant la durée officielle de l'expérience, soit à peine un peu plus d'une année, la consommation d'énergie électrique progressa de façon importante pour toutes les utilisations<sup>149</sup>, en particulier pour celles concernant la cuisine et la force motrice, malgré la « drôle de guerre » et les conséquences immédiates de la défaite.

La consommation totale d'énergie électrique connut ainsi en un an une augmentation spectaculaire de 123 %, passant par abonné de 114 kWh à 253 kWh et par habitant de 32 kWh à 71 kWh. En dépit de la conjoncture de plus en plus difficile de la guerre et de l'Occupation, avec une économie de pénurie et donc de restrictions aux contraintes constamment accrues jusqu'en 1944, les usages ruraux et agricoles de l'énergie élec-

---

<sup>149</sup> À l'exception de l'utilisation pour l'éclairage public, puisque la guerre ayant été déclarée au début de l'expérience, les mesures d'obscurcissement ordonnées par la défense passive n'ont pas permis d'utiliser les appareils d'éclairage public prévus dans le projet.

trique continuèrent à progresser à Magnet, comme en témoigna l'article très complet publié par Joseph Viple dans le *Bulletin de la FNCCR* en mars-avril 1946, comportant des statistiques très intéressantes<sup>150</sup>.

### ■ Le développement comparé de la consommation d'énergie électrique domestique (hors éclairage) en kWh à Magnet et dans le département de l'Allier de 1939 à 1944<sup>151</sup>

| Année                        | Participants à l'expérience | Non participants | Total habitants de Magnet | Moyenne départementale des adhérents du SIEA |
|------------------------------|-----------------------------|------------------|---------------------------|--|
| 1939<br>(avant l'expérience) | 66                          | 7                | 22,8                      | 24   |
| 1940                         | 421                         | 6,75             | 117                       | 33,7   |
| 1941                         | 581                         | 27               | 176                       | 48   |
| 1942                         | 584                         | 42               | 187                       | 46   |
| 1943                         | 725                         | 53,3             | 233                       | 50,6   |
| 1944                         | 700                         | 67,2             | 237                       | 51,7   |

Comme nous le voyons la consommation domestique hors éclairage des abonnés participant à l'expérience a décuplé de 1939 à 1944. Soulignons que, plus largement, à l'échelle nationale, l'électricité resta un secteur techniquement « abrité » en période de guerre comme de crise économique, sauf naturellement durant les opérations militaires de la Libération du printemps 1944 à l'automne 1944. Pour autant, selon le constat de la FNCCR à la Libération, il restait encore en 1946 plus de 2,5 millions de ruraux à raccorder au réseau de distribution<sup>152</sup>.

Deux photographies *infra* des appareils et équipements mis à disposition des consommateurs pionniers de Magnet illustrent la dimension de culture matérielle de l'électrification rurale et agricole à Magnet : une brouette électrique et une « installation domestique moderne ». L'association « Magnet Village Électrifié », avec son Électrodrome créé en 2007, contribue aujourd'hui largement à la préservation et la valorisation de cette mémoire et de ce patrimoine.

<sup>150</sup> Joseph Viple, « Le développement de la consommation d'électricité dans un village rural type » in *Bulletin d'informations des services publics communaux et départementaux*, Arch. FNCCR, Paris, n°3, mars-avril 1946.

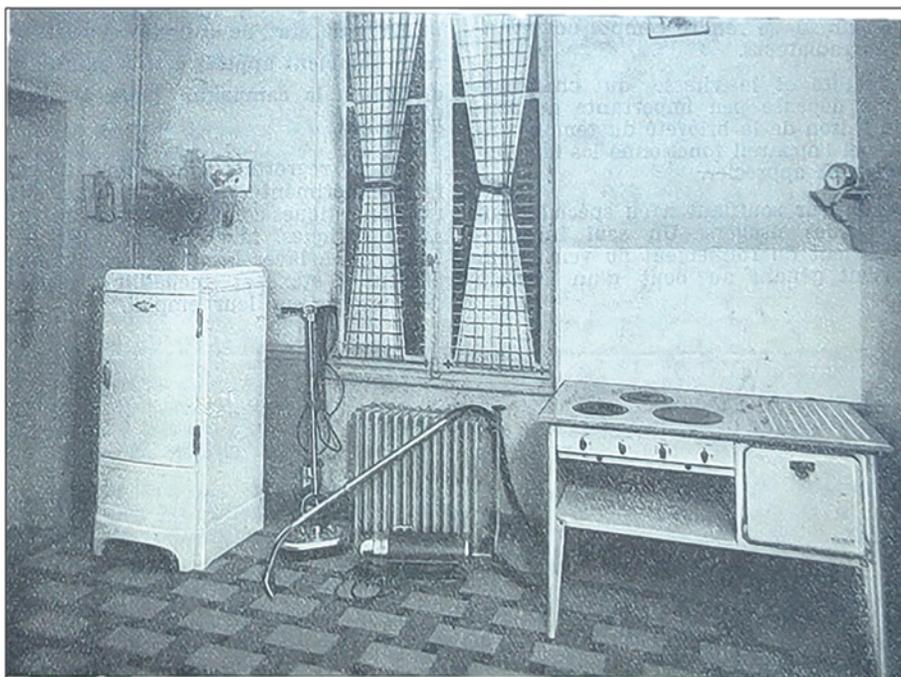
<sup>151</sup> Source : Joseph Viple, *op. cit.*, p 11.

<sup>152</sup> « L'équipement des distributions d'énergie électrique et son financement », *Bull. FNCCR*, n°8, septembre 1947.

■ Une brouette électrique agricole (Ferme des Pernets) <sup>153</sup>



■ Une installation moderne à Magnet <sup>154</sup>



<sup>153</sup> Source : SIEA, *La Commune Rurale Électrifiée de Magnet. Essai pour une amélioration des conditions de vie et de travail dans les milieux ruraux*, 1942, *op.cit.*, p. 82

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 89.

### **III. La FNCCR, force de propositions pour un renforcement de l'intervention de l'État et une réforme globale du système énergétique, des années 1930 à la Libération**

#### **1. L'intervention de la FNCCR dans les débats et les projets de régulation de l'économie électrique durant les années 1930**

Dans l'économie électrique et, plus largement, énergétique nationale, le secteur de la distribution, au sein d'une filière industrielle fortement intégrée d'amont en aval, pouvait paraître comme non prioritaire, voire comme un « parent pauvre », par rapport aux deux secteurs hautement capitalistiques de la production, dans un mix équilibré entre houille blanche et centrales charbonnières, et du transport à haute tension, support des mécanismes bénéfiques de l'interconnexion. Pour défendre globalement la place de l'économie de la distribution, fondée majoritairement sur la concession, et donc les intérêts généraux de ses collectivités locales adhérentes, les dirigeants de la FNCCR devaient d'emblée se positionner sur la question cruciale de l'organisation et de l'avenir du système électrique national, en participant directement aux débats et en proposant un projet ambitieux de réforme. Celui-ci reposait sur une nouvelle répartition des missions, entre un État dont l'intervention devait s'intensifier dans la production et le transport et bien entendu les communes, renforcées et protégées en quelque sorte par cette intervention de l'État, qui devaient continuer à exercer pleinement leur fonction d'autorités concédantes.

Dès 1934, un mémoire rédigé pour la Commission extra-parlementaire définissait les principaux axes de la stratégie globale de la Fédération<sup>155</sup>. Il accusait en particulier les grands groupes industriels de se concerter pour sous-équiper le pays et pour maintenir des niveaux de prix élevés, et il appelait surtout à établir un plan cohérent de construction de lignes de transport à haute tension. La FNCCR fut rapidement confortée dans son ambition réformatrice par l'application des décrets-lois de 1935, qui montra que la baisse des prix imposée aux sociétés privées n'était pas toujours

<sup>155</sup> Arch. FNCCR, « Observations sur la nécessité d'une réforme de la législation de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique en France », 1934.

suivie d'effets car, dans plusieurs départements, les distributeurs essayèrent d'ignorer les nouvelles dispositions pour maintenir le niveau des tarifs, voire les augmenter<sup>156</sup>. Ce comportement fut dénoncé notamment par le nouveau député radical landais Pierre Fully<sup>157</sup>, qui plaida en 1936, dans l'enthousiasme voire l'euphorie de la victoire du Front Populaire, pour « *supprimer les privilèges de certains intermédiaires parasitaires qui se sont installés entre l'usine de production et le distributeur au public, et qui prélèvent là une rançon dont l'importance pèse sur tous les prix de vente de l'énergie électrique en France* »<sup>158</sup>.

■ **Pierre Fully, député des Landes de 1936 à 1940, vice-président de la FNCCR**



Un véritable programme de réformes fut ainsi élaboré par la FNCCR, et constamment nourri et actualisé, durant ses premières années. Dès juin 1936, le « projet Fully » fut présenté et plébiscité par ses adhérents au Congrès de Bordeaux<sup>159</sup>. Il préconisait de s'appuyer d'abord sur les dispositions étendues prévues par la loi du 19 juillet 1922 pour mieux coordonner la production et le transport à haute tension, dispositions restées de fait jusqu'alors lettre morte. Pour autant l'organisation de la distribution elle-même devait rester quasiment inchangée. Élaboré en mai 1938, le projet « Jaubert Gilberton » - telle est restée sa dénomination dans l'histoire globale de l'énergie - sur la réorganisation du système électrique ancre définitivement la dynamique de réflexions et de propositions de la Fédération<sup>160</sup>. Si une convergence de vues se dessinait autour du schéma général proposé,

en s'inspirant notamment de la trajectoire de l'industrie électrique britannique et de son Central Electricity Board, surnommé *Grid*<sup>161</sup>, l'idée de nationalisation ne faisait pas cependant consensus au sein de ses adhérents, obligeant la FNCCR à adopter durablement une position médiane.

Dès sa création, la Fédération s'est ainsi affirmée comme un allié précieux des partisans du renforcement de l'intervention de l'État dans le secteur énergétique, aussi bien

<sup>156</sup> Bull. FNCCR n° 6, 1936.

<sup>157</sup> Pierre Fully (1894-1940), ancien sous-préfet des Landes puis conseiller général des Landes, devint en 1936 député radical des Landes. Malade, il ne prit pas part au vote du 10 juillet 1940 accordant les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain et mourut quelques mois plus tard dans un sanatorium.

<sup>158</sup> Bull. FNCCR n° 6, 1936.

<sup>159</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 27 juin 1936.

<sup>160</sup> Arch. FNCCR, Alexis Jaubert et Georges Gilberton, *Projet d'une politique générale de l'énergie électrique*, mai 1938.

<sup>161</sup> Voir notamment Leslie Hannah, *Electricity before nationalisation: A study of the development of the electricity supply industry in Britain to 1948*, Macmillan, 1979, 467 p.

les hauts fonctionnaires qui incarnaient la recherche de coordination et de régulation nationales, que les forces politiques et syndicales de gauche qui ont construit en 1936 avec le Front populaire un programme ambitieux de réformes, dont la nationalisation des ressources et des infrastructures essentielles du pays constituait une clef de voûte<sup>162</sup>.

Cependant ce fut bien l'émergence à la fin des années 1930 d'une nouvelle technocratie, portée par des valeurs voire une mission technopolitiques, qui constitua une véritable bifurcation avec l'adoption et le déploiement du Programme dit des trois milliards. La nomination en 1937 de Pierre Simon, X-Ponts, à la direction de l'Électricité incarna ainsi l'avènement d'une nouvelle génération de la haute fonction publique qui souhaitait une intervention de l'État pour réguler l'industrie, en priorité l'industrie électrique, au nom de l'intérêt général. En particulier, le ralentissement des investissements pour les aménagements hydro-électriques et le réseau d'interconnexion durant la Grande Crise des années 1930 faisait alors planer la menace de l'insuffisance de la capacité de production. Celle-ci était susceptible de ralentir le développement de la consommation d'énergie et, globalement, du processus d'électrification, tout en maintenant les tarifs à un niveau élevé par les tensions sur la disponibilité des fournitures. La FNCCR manifesta régulièrement son inquiétude concernant la faiblesse de cette dynamique d'équipement, comparée notamment à celle des voisins de la France, et elle le fit encore à son cinquième Congrès tenu à Toulouse au début de l'été 1939 en alertant en ces termes le ministre des Travaux Publics :

*« Nous tendons incontestablement vers une insuffisance d'énergie électrique, préjudiciable à la fois aux collectivités, aux usagers, à l'économie générale et même à la Défense nationale du Pays<sup>163</sup> ».*

## **2. Le tournant interventionniste du Programme des trois milliards : un « New Deal » pour la dynamique nationale d'électrification**

Face à l'ampleur de ces besoins nationaux en termes de capacité de production d'énergie hydro-électrique et de transport à haute tension, Pierre Simon préférait pousser les compagnies privées à coopérer, en leur montrant leur intérêt à éviter une intervention plus intrusive des pouvoirs publics. Une partie importante des industriels du secteur de l'énergie étaient tout à fait réceptifs à cette incitation car ils estimaient

---

<sup>162</sup> Voir le chapitre suivant sur la genèse de la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 et ses racines dans l'entre-deux-guerres.

<sup>163</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales de la FNCCR des 30 juin et 1er juillet 1939 à Toulouse.

nécessaire de construire de nouveaux rapports avec l'État pour conjurer le spectre de la nationalisation et de l'étatisation, porté par l'aile gauche politique et syndicale du Front Populaire. Ernest Mercier, à la tête du premier groupe français de l'économie électrique, celui de l'Union d'électricité, et membre du groupe X-Crise, constituait la figure de proue de cette tendance modernisatrice du patronat français. Il souhaitait mettre en place une coopération planifiée entre monde industriel et puissance publique, inspirée en particulier par les États-Unis et le New Deal de Roosevelt<sup>164</sup>. De façon plus prudente, le principal syndicat patronal du secteur, le SPPDEE, préférait mettre en avant une forme de collaboration avec l'État qui se fasse à statut et organisation constants, contre le respect d'un certain nombre d'engagements négociés<sup>165</sup>.

Préparé à la fin de l'année 1937 en concertation étroite avec Pierre Simon par Paul Ramadier, en tant que sous-secrétaire d'État aux Travaux publics<sup>166</sup>, le Programme dit des trois milliards consacra cette vision et cette position intermédiaires. Elle correspondait à la coordination par l'État d'une politique ambitieuse de développement national de l'électrification pour l'ensemble de la filière d'amont en aval, production-transport-distribution. Refusant la création d'un organisme national contrôlé directement par l'État, les parties prenantes signèrent en quelque sorte un contrat de plan sectoriel avant la lettre.

■ **Paul Ramadier, président du groupement d'électricité de l'Aveyron, vice-président de la FNCCR**



<sup>164</sup> Voir Richard Kuisel, *Ernest Mercier: French Technocrat*, 1967, University of California Press, 196 p.

<sup>165</sup> Arch. FNCCR, Lettre de M. Caillaux, président du SPPDEE, au ministre des Travaux publics, 11 mai 1938, accompagnée de la proposition d'un « Programme des trois milliards ».

<sup>166</sup> Paul Ramadier (1888-1961) était déjà en 1936 dans le Gouvernement Blum sous-secrétaire d'État aux mines, aux combustibles et à l'électricité, tandis qu'il devint en janvier 1938 ministre du Travail du Gouvernement Daladier. L'importance de son expérience ministérielle dans le domaine clef de l'énergie, de l'industrie et du travail à la fin de la IIIe République fut ainsi un atout essentiel pour la FNCCR, par son expertise et son poids politique, à la Libération et durant l'ensemble de la IVe République. Il faut souligner ici la longévité de Paul Ramadier à des postes et des portefeuilles essentiels, qui en fait un des piliers historiques de la Fédération de 1934 à 1958.

Le programme était constitué d'un document cadre précisant les engagements des grands groupes d'électricité, daté du 16 juin 1938, et d'une série de décrets-lois publiés au cours de la même année 1938 assortis de dispositions du ministère des Travaux publics facilitant la tâche des industriels. Ces derniers acceptaient d'investir 3 milliards de francs en cinq ans, pour moitié dans la production de houille blanche, pour l'autre dans le transport à haute tension de l'énergie majoritairement hydro-électrique. Pour mener à bien ces aménagements et ces équipements énergétiques, ils créèrent un Groupement de l'électricité, société coopérative dont le rôle était de financer, par voie d'emprunt, la partie des investissements non couverts par les compagnies qui les supportaient. Sur les 3 milliards prévus au programme, deux devaient transiter par ce Groupement. La mise en place de cet organisme représenta une véritable nouveauté dans le secteur car, pour la première fois, il s'agissait de mutualiser le crédit entre les industriels et de faire en sorte que certains équipements moins rémunérateurs fussent pris en charge par l'ensemble de la profession. Le Groupement fut officiellement créé le 5 juillet 1938 et lança son premier emprunt une dizaine de jours plus tard. D'autres mesures importantes complétèrent le dispositif, comme l'engagement d'utiliser l'énergie produite par les nouvelles centrales hydroélectriques très puissantes, en particulier celles de Génissiat et de l'Aigle, et la création d'un Dispatching national pour mettre en œuvre une interconnexion générale de l'Hexagone<sup>167</sup>. En contrepartie de ces promesses, le ministère des Travaux publics fit adopter le 17 juin 1938 un décret-loi prévoyant des financements publics ainsi que des mesures de simplification administrative, comme l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La FNCCR, sans jouer un rôle actif dans l'élaboration et la négociation précise de ce programme ambitieux, ne pouvait que lui être très favorable par les formes de régulation qu'il comportait et le levier qu'il représentait pour le développement de l'électrification sur l'ensemble des territoires de l'Hexagone, même s'il ne comportait pas un volet distribution spécifique. Les investissements en amont dans la production et le transport semblaient en effet indispensables pour sécuriser la fourniture d'énergie destinée aux concessionnaires des syndicats adhérents de la Fédération et faciliter ainsi la promotion de l'électrification rurale. En réagissant rapidement au décret-loi du 17 juin 1938, la Fédération manifesta ainsi sa satisfaction, estimant que ce programme « *représentait un pas nouveau important dans la voie de la coordination qu'elle préconisait*<sup>168</sup> ». Échaudé par l'expérience des décrets-lois de 1935 où, poussé par la FNCCR, le ministère des Travaux publics avait adopté des mesures qui leur avaient été défavorables, les industriels savaient qu'une attitude d'opposition jouerait forcément contre leurs intérêts.

---

<sup>167</sup> Voir Christophe Bouneau, « Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946 », Chapitre de l'*Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, *op. cit.*, pp. 777-902.

<sup>168</sup> Arch. FNCCR, « Commentaires de la Fédération sur le décret-loi du 17 juin 1938 ».

Le programme d'équipement hydroélectrique des 16 et 17 juin 1938, qui donna naissance pour son financement, plus que pour sa mise en œuvre réelle, à la structure consortiale du Groupement de l'électricité, fut ainsi la synthèse de toutes les conceptions de l'économie électrique développées durant l'entre-deux-guerres. Sur le mode du compromis entre la profession organisée par ses trois Chambres syndicales (Chambre syndicale des Forces hydrauliques, Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique, Réunion des sociétés de transport d'énergie) et le Gouvernement, ce premier plan national d'équipement hydroélectrique (cf. Tableau : Programme d'équipement hydroélectrique du 16 juin 1938 financé par le Groupement de l'électricité), renforçait à la fois le potentiel, la cohésion et les capacités de régulation des complexes énergétiques régionaux<sup>169</sup>. La plupart des aménagements prévus portaient en effet sur de l'énergie hautement valorisée de régularisation, qui correspondait à la construction d'importants réservoirs et de grands barrages. Si seulement le tiers du programme avait pu être mis en service à la Libération, son élaboration et sa mise en œuvre, dans des conditions conjoncturelles très difficiles, facilitèrent considérablement durant la Reconstruction la reprise à un rythme très soutenu des grands chantiers d'aménagement.

### ■ Programme d'équipement hydroélectrique du 16 juin 1938 financé par le Groupement de l'électricité.

Source : A. EDF UPEPO. 1283-352 Groupement de l'électricité

A : Capacité de production (en millions de kWh)

B : Dépense estimée (en millions de Francs 1938)

1 : Travaux susceptibles d'être entrepris immédiatement

2 : Travaux entre lesquels un choix devra être opéré après achèvement des études et susceptibles d'être entrepris dans un délai de 6 mois

3 : Travaux susceptibles d'être entrepris dans un délai supérieur à 6 mois.

|             | 1   | 2   | 3    | Total |
|-------------|-----|-----|------|-------|
| Mass cent A | 345 | 90  | 437  | 872   |
| Mass cent B | 200 | 92  | 715  | 1007  |
| Pyrénées A  | 136 | 90  | 301  | 527   |
| Pyrénées B  | 162 | 90  | 340  | 592   |
| Alpes A     | 390 | 350 |      | 740   |
| Alpes B     | 500 | 330 |      | 830   |
| Jura A      | 10  |     | 265  | 275   |
| Jura B      | 8   |     | 225  | 233   |
| Total A     | 881 | 530 | 1003 | 2414  |
| Total B     | 870 | 812 | 1280 | 2962  |

<sup>169</sup> Il comportait également un volet interconnexion qui disposait de la même enveloppe financière. Voir *infra*.

Ce programme comportait également, comme nous l'avons vu, un volet transport d'énergie et interconnexion qui disposait d'une enveloppe financière équivalente.

### ■ Programme national d'interconnexion du 16 juin 1938 financé par le Groupement de l'électricité (en km).

Source : A. EDF UPEPO. 1283-352 Groupement de l'électricité

1 : Lignes de première urgence (en km)

2 : Lignes urgentes

3 : Autres lignes

|       | 220 kV | 150 kV | 90 kV | Total |
|-------|--------|--------|-------|-------|
| 1     | 540    | 376    | 153   | 1069  |
| 2     | 592    | 916    | 33    | 1541  |
| 3     | 733    | 596    | 246   | 1575  |
| Total | 1865   | 1888   | 432   | 4185  |

Il fallut ainsi attendre le programme du Groupement de l'électricité de 1938 pour que se développe matériellement, au-delà des considérations théoriques, une conception nationale de l'interconnexion générale, marquée d'abord par la polarisation des réseaux de transport d'énergie par la capitale. Celle-ci connut une progression décisive avec la création, en 1938-1939, au cœur de Paris d'un Dispatching central, rue de Messine (8<sup>e</sup>), exploité par l'Union d'électricité d'Ernest Mercier, qui était aussi le président de la CIGRE (Conférence internationale des grands réseaux électriques)<sup>170</sup> et bénéficiait ainsi d'une reconnaissance internationale.

## 3. La mise en place d'une économie dirigée de l'électricité de 1938 à 1945 et les stigmates méconnus de la guerre électrique

La reconnaissance du caractère vital et stratégique du secteur du transport d'électricité s'accompagna rapidement de la création d'un véritable encadrement technocratique et dirigiste, qui alla bien au-delà du programme de juin 1938 et de la formation du Groupement de l'électricité. Tout d'abord, en application de la loi fondamentale du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, le ministère des Travaux publics créa en octobre 1939 un Organisme central de direction de l'électricité, chargé de coordonner la gestion de l'infrastructure énergétique : il s'agissait bien de

<sup>170</sup> Voir Christophe Bouneau, *The History of CIGRE (International Council on Large Electric Systems) A key player in the development of electric power systems since 1921*, Paris, Conformes, 2011, 204 p.

l'acte de naissance d'une économie électrique dirigée. Cet embryon technique fut entièrement absorbé et restructuré par le Comité d'organisation de l'énergie électrique (COEE) constitué en novembre 1940. Vichy, dont l'action se situa dans la continuité de la phase fondatrice de l'immédiat avant-guerre, établit ici une technostructure sophistiquée qui intéressait en premier lieu le secteur du transport, vu son caractère hautement stratégique et son rôle clef dans la gestion du marché énergétique.

Ainsi, dans l'organigramme du COEE, outre le Service Travaux qui supervisait la conduite des chantiers et donc le développement de l'effort d'équipement, le Bureau central d'exploitation et de coordination (BCEC), mis en place en décembre 1940, tenta d'instaurer un contrôle national de l'interconnexion par le biais de ses huit Complexes régionaux d'interconnexion. Le BCEC fut ainsi chargé de l'optimisation à court terme du système électrique, c'est-à-dire de réduire au maximum le gaspillage d'eau et de charbon. Pour assurer la régulation quotidienne de l'exploitation, ses pouvoirs de coordination, d'intervention et de contrôle semblaient considérables. Au nom de l'intérêt général, il pouvait à tout moment modifier les programmes de production et de transport, donc la configuration même de l'interconnexion.

En réalité, le BCEC, malgré l'étendue officielle de son autorité, n'exerça pas une tutelle de tous les instants sur le système électrique. Il affirma d'ailleurs d'emblée « *qu'il n'est pas dans ses intentions de troubler sans nécessité le jeu normal des contrats de fourniture ou de transport, ou de brider l'initiative des industriels en multipliant ses interventions sur le marché de l'énergie*<sup>171</sup> ». Son rôle, grâce à sa documentation statistique détaillée, consistait en fait à signaler aux exploitants l'opportunité de certaines opérations de fourniture, d'échange ou de stockage d'énergie, dont la possibilité et l'intérêt leur auraient échappé. Il ajustait ainsi la coordination des complexes régionaux d'interconnexion, montrant bien qu'il existait une logique régionale d'électrification et d'exploitation du système électrique bien supérieure à la logique départementale, de nature essentiellement politique avec le poids des conseils généraux et des syndicats d'électrification. La logique technique départementale de l'électrification semblait ainsi à partir de la fin des années 1930 limitée, voire artificielle et en tout cas d'échelle insuffisante, avec la promotion du grand chantier de l'interconnexion interrégionale, qui devenait rapidement nationale à la veille du second conflit mondial et même transnationale après celui-ci<sup>172</sup>. Au demeurant, durant l'Occupation, l'Allemagne employa tous les moyens techniques possibles de l'époque pour exploiter systématiquement le potentiel énergétique français, en entreprenant en particulier le renforcement de l'interconnexion France-Allemagne au cœur d'une nouvelle dynamique européenne des réseaux, alors dans une Europe allemande.

---

<sup>171</sup> Décision générale n°1 du COEE du 14 décembre 1940, A. E.D.F. UPEPO 1283-225 à 227 Réunion des Sociétés de Transport d'Énergie (RSTE).

<sup>172</sup> Voir Christophe Bouneau, « Les réseaux de transport d'électricité en Europe occidentale depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : de la diversité des modèles nationaux à la recherche de la convergence européenne », *Networks of Power, L'électricité en réseaux*, Paris, Victoires Éditions, 2004, pp. 23-37.

Le BCEC a contribué de façon décisive aux progrès de la synchronisation des réseaux en établissant un Règlement Général d'Interconnexion (RGI), appliqué tant bien que mal à partir de janvier 1941 et basé justement sur l'existence et l'exploitation de ces Complexes régionaux<sup>173</sup>. Le premier objectif de ce RGI, qu'il faut lire entre les lignes des dispositions techniques, fut en fait de garantir la continuité de l'alimentation hydraulique de la capitale, en particulier par les transferts importants d'énergie de zone libre en zone occupée, au bénéfice largement, directement ou indirectement, de l'occupant.

La crise aiguë de l'exploitation du système électrique à partir de l'été 1943, due aux destructions de la guerre et au maintien d'une grave pénurie énergétique<sup>174</sup>, rendit particulièrement difficile l'application du Règlement Général d'Interconnexion par le BCEC. Malgré une escalade dans les mesures préalables de restriction de la consommation, le BCEC fut contraint d'ordonner aux Complexes des délestages systématiques, jusqu'à 40 % des fournitures prévues, voire dans des cas extrêmes la coupure pure et simple de certains clients industriels, lorsque la fréquence atteignait 48,5 périodes. Il s'agissait en effet de préserver avant tout l'alimentation des services publics, en premier lieu des chemins de fer, dont la priorité était toujours absolue.

En effet, la guerre électrique proprement dite montra une autre dimension du rôle stratégique des réseaux, à la croisée des logiques de continuité du service des entreprises françaises et de la logique d'exploitation par les Allemands du potentiel économique national. La question de la défense des grands postes de transformation contre les « attentats » fut évoquée pour la première fois en décembre 1942 par la Réunion des Sociétés de Transport d'Énergie, organe corporatif<sup>175</sup>. Le ministère de la Production industrielle tenta sans grand succès d'organiser un corps de police spéciale chargé de la garde des installations électriques<sup>176</sup>. En fait, leur surveillance fut assurée directement à partir de décembre 1943 par les troupes allemandes. Les installations d'interconnexion, à la périphérie des grandes villes, constituaient en effet, au même titre que l'infrastructure ferroviaire, une cible idéale aussi bien pour la Résistance que pour l'aviation alliée. Leur destruction permettait d'isoler économiquement des agglomérations, voire des régions entières, de gêner considérablement la production des industries mobilisées et, au cours d'opérations militaires actives, d'entraver l'organi-

---

<sup>173</sup> Arch. EDF. UPEPO 1283-230 à 233 Comptes rendus des réunions tenues à Paris les 25 et 26 novembre 1940 et *Notes sur le Règlement général d'interconnexion et son application* des 3 décembre et 19 décembre 1940, 9 janvier 1941 et 19 mai 1942.

<sup>174</sup> Voir globalement Christophe Bouneau, « L'économie électrique sous l'Occupation : des contraintes de la production aux enjeux de l'interconnexion » in *Les entreprises du secteur de l'énergie sous l'Occupation*, ss. dir. D. Varaschin, Arras, Artois Presses Université, 2006, pp. 119-132.

<sup>175</sup> Arch. EDF. U.P.E.P.O. 1283 - 225 à 227 Réunion des Sociétés de Transport d'Énergie.

<sup>176</sup> A.N. F1a 3.862 France Libre - C.F.L.N. Commissariat à l'Intérieur. Mission Militaire de Liaison Administrative. Service Documentation. Compte rendu de la réunion des Ingénieurs en chef de Circonscription à la Direction de l'Électricité le 25 août 1943.

sation logistique de la Wehrmacht. Elle ne portait pas atteinte au parc de production hydro-électrique, dont la durée et la difficulté de construction étaient très supérieures, et ménageait ainsi l'avenir énergétique national, celui de la reconstruction après la victoire. Le réseau de transport représenta donc l'objectif principal dans la « guerre électrique », domaine à part entière, trop méconnu, de la guerre économique et de la guerre tout court.

L'été 1943 constitua un tournant décisif, avec une recrudescence des actions de la Résistance, conjuguées à des bombardements aériens massifs. La destruction partielle en septembre des grands postes de Chevilly et de Chaingy sur le super-réseau à 220 000 V provoqua des perturbations très importantes. L'interconnexion avec le Massif central étant rompue, l'alimentation hydraulique prioritaire de la Région parisienne dut être détournée par Cholet, au détriment de l'alimentation normale de l'Ouest. Privée de courant, alors qu'elle bénéficiait elle-même d'une priorité, la ligne ferroviaire Paris-Orléans fut obligée de recourir à la traction vapeur. Le président du Comité d'organisation de l'énergie électrique, R. Boutteville, dans une lettre du 22 septembre 1943 au ministre de la Production industrielle, soulignait déjà les difficultés extrêmes du respect de la continuité du service public de distribution d'énergie électrique : « *si le rythme des destructions se maintient à la cadence actuelle, il est à craindre que les ressources en personnel comme en matériel ne soient absolument insuffisantes*<sup>177</sup> ».

La crise aiguë de l'exploitation du système électrique ne fit alors que se renforcer et l'application du Règlement Général d'Interconnexion par le BCEC devint de plus en plus difficile. Durant l'été 1944, les destructions et les perturbations provoquées par les opérations militaires, mais aussi, durant l'automne et l'hiver suivants, l'extrême faiblesse des disponibilités, disloquèrent complètement les liaisons interrégionales et donc le système national d'interconnexion. Le retour à la normale n'intervint d'ailleurs que très lentement après la Libération, durant la période de Reconstruction.

#### **4. Le régime de Vichy et la FNCCR : de la courroie administrative et technique de transmission à la tentation corporatiste**

Le second conflit mondial et la mise en place du régime de Vichy, dénommé l'État français, suite au vote des pleins pouvoirs au Maréchal Pétain par une écrasante majorité des parlementaires réunis le 10 juillet 1940 - dont le président de la FNCCR, Fernand Gentin, tandis que son vice-président Alexis Jaubert s'illustra en faisant

---

<sup>177</sup> A.N. F1a 3.862.

partie des quatre-vingts parlementaires ayant voté contre l'abolition du régime républicain<sup>178</sup> - fut une phase essentielle du renforcement de l'intervention de l'État dans de nombreux domaines économiques et sociaux. Cet interventionnisme prit de 1940 à 1944 des visages différents, combinant logique dirigiste, mystique modernisatrice et corporatisme réactionnaire, incarné par la Charte du travail de 1941 largement incompatible avec les deux premiers<sup>179</sup>.

Dans le domaine énergétique, la direction de l'Électricité accrut constamment son rôle en matière de coordination des investissements et de répartition des ressources. La dissolution du Conseil supérieur de l'électricité lui permit de légiférer sans être tenue de recueillir l'avis des organismes représentatifs, notamment des industriels, tandis que la loi sur le blocage des prix du 21 octobre 1940 réduisit considérablement le champ d'application de l'index économique électrique. Enfin, conformément à la loi du 16 août 1940 instituant des Comités chargés d'organiser la production industrielle du pays après l'armistice, la création du Comité d'organisation de l'énergie électrique donna à l'État les moyens de poursuivre les efforts de rationalisation et d'équipement engagés avant-guerre.

Durant cette sombre période de quatre années, de l'été 1940 à la Libération, l'objectif vital, au sens plein du terme, de la FNCCR fut de préserver son existence, le fondement de ses missions et dans la mesure du possible l'essentiel de ses acquis<sup>180</sup>. Malgré les multiples contraintes liées au conflit et à la présence des forces d'occupation allemandes, ses dirigeants réussirent coûte que coûte à maintenir des échanges réguliers avec l'État et ses administrations aux pouvoirs étendus, dans le cadre d'une économie de plus en plus administrée.

Dans un premier temps la Fédération dut cependant suspendre ses activités d'août à octobre 1940. Mais dès la fin du mois d'octobre, elle put informer ses membres qu'elle fonctionnait à nouveau sur l'ensemble du territoire<sup>181</sup>. Pour y être autorisée, elle a dû accepter de modifier ses statuts, en y supprimant deux mentions importantes : son caractère national et l'affichage de sa mission générale de défense des intérêts des collectivités concédantes. Elle se présentait désormais uniquement comme un organisme d'informations et d'études. Son délégué général, Georges Gilberton, et son secrétaire général, Marcel Herzog, se partagèrent rapidement le travail administratif, le premier

---

<sup>178</sup> Un autre parlementaire dirigeant de la FNCCR, Pierre Trémintin, fit partie également de ce groupe des quatre-vingts ayant voté contre les pleins pouvoirs au maréchal Pétain.

<sup>179</sup> Voir notamment Jean-Pierre Le Crom, *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1995, 410 p. ; Olivier Dard, « Le corporatisme entre traditionalistes et modernisateurs : des groupements aux cercles du pouvoir », in Didier Musiedlak (dir.), *Les expériences corporatives dans l'aire latine*, Peter Lang, 2010, pp. 67-102 et Christine Bouneau, « Une expérience corporative : Hubert Lagardelle et la Charte du Travail à Vichy », in Didier Musiedlak (dir.), *Les expériences corporatives dans l'aire latine, ibidem*, pp. 345-368.

<sup>180</sup> Voir Pierrette Stahl, « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », *chap. cit.*, pp. 408-409.

<sup>181</sup> Arch. FNCCR, courrier daté du 30 octobre 1940.

en zone libre, à Clermont-Ferrand, le second en zone occupée, à Paris. En novembre 1940, Pierre Simon, toujours directeur de l'Électricité, leur commanda une étude sur le développement des utilisations familiales et agricoles de l'électricité, premier signe fort de reconnaissance de l'expertise et donc de légitimité de la FNCCR de la part de l'État français<sup>182</sup>. Dans le rapport qu'il remit dès le début de l'année 1941<sup>183</sup>, Georges Gilberton développa résolument l'un des thèmes de prédilection de la Fédération, la promotion de la diffusion de l'électricité dans les campagnes, qui appartenait en quelque sorte à son cœur de métier et forgeait largement son identité traditionnelle ancrée dans la glèbe, ce qui ne pouvait déplaire à l'idéologie maréchaliste de la Révolution nationale et du retour à la terre, « qui, elle, ne ment pas »<sup>184</sup>. S'appuyant notamment sur l'expérience pionnière présentée précédemment de « Magnet Village électrifié », il mettait en avant un argumentaire complet, associant des aspects politiques, le développement des usages de l'électricité étant considéré comme un moyen de fixer les populations à la terre, et des aspects économiques, renvoyant notamment aux gains financiers résultant de la substitution de la houille blanche à l'énergie thermique et au soutien à l'artisanat porté par la mystique du petit moteur électrique.

Dès le 12 décembre 1940, Robert Gibrat, successeur de Pierre Simon à la direction de l'Électricité, annonça à la FNCCR qu'elle pouvait reprendre son activité et qu'il prenait les mesures nécessaires pour qu'elle puisse entrer dans le cadre de la nouvelle législation sur les associations<sup>185</sup>. Conséquence de cette décision, Fernand Gentin et Georges Gilberton étaient en mars 1941 les seuls membres non issus de l'industrie électrique à faire partie de la section distribution du COEE<sup>186</sup>. Cette représentation au sein du Comité marquait le retour définitif de la Fédération dans les instances de concertation de l'État français. Ses dirigeants purent ainsi continuer à défendre leur vision du secteur, dominée par la question des prix, avec la promotion d'une tarification incitative pour développer les usages de l'électricité, et celle des investissements nécessaires pour soutenir l'électrification rurale et, au-delà, le développement global de la distribution<sup>187</sup>. Ils furent ainsi régulièrement consultés sur des dossiers techniques, administratifs et commerciaux.

Dans cette perspective, Robert Gibrat diligenta en juin 1941 une enquête sur un projet d'unification générale des tarifs de basse tension, afin de poursuivre l'œuvre de rationalisation entamée avant la guerre<sup>188</sup>. La FNCCR participa étroitement au projet, qui resta cependant dans les cartons. La tentation d'instrumentalisation de la Fédération comme courroie de transmission technique et territoriale de la politique industrielle

---

<sup>182</sup> *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 67, 1943.

<sup>183</sup> Arch. FNCCR, « Étude sur le développement des utilisations familiales et agricoles de l'électricité », 1941

<sup>184</sup> Discours du Maréchal Pétain du 25 juin 1940.

<sup>185</sup> Réunion du COEE du 12 décembre 1940, Arch. EDF, B. 779795.

<sup>186</sup> PV de la réunion du 13 mars 1941, *ibidem*.

<sup>187</sup> Voir la correspondance durant cette période 1940-1944 avec les administrations d'État conservée dans les archives de la FNCCR.

<sup>188</sup> Arch. EDF, B. 779812.

de Vichy transparaît clairement dans une note interne du COEE, datée de fin août 1941, dans laquelle M. Villié, secrétaire général et chef des services du Comité, suggérait à son président Roger Boutteville de généraliser l'existence de syndicats départementaux afin de mener à bien la réorganisation de l'ensemble du secteur électrique<sup>189</sup>. Bien que n'étant pas suivie d'effets, cette proposition montrait bien que l'État français, dans ses différentes composantes, souhaitait mobiliser la FNCCR pour relayer ses décisions au plus près des territoires. La déclaration de M. Gény, commissaire du COEE auprès de la Fédération, dans le cadre de l'Assemblée générale de la FNCCR du 16 janvier 1942, ne pouvait que corroborer cette vision instrumentale : « *la Fédération constitue pour la Direction de l'électricité un auxiliaire de son action auprès des autorités concédantes et des usagers. Mais par ailleurs la Fédération doit, pour rester dans le cadre de l'œuvre de restauration du Pays, éviter le retour de toute influence politique sur son action*<sup>190</sup> ». Considérée par les dirigeants et représentants de Vichy comme étant avant-guerre plutôt « collectiviste », la FNCCR ne devait donc absolument plus intervenir dans les orientations à caractère stratégique. Elle devait cantonner ses missions au domaine technique et administratif, en offrant aux pouvoirs publics le relais de son maillage territorial, dans toutes les provinces françaises.

Le chantier essentiel de l'électrification rurale, à la forte portée économique mais aussi symbolique et idéologique par les valeurs rurales qui lui étaient traditionnellement associées, était tout à fait significatif de cette attitude de l'État français. Du point de vue de la direction de l'Électricité, promouvoir le développement de l'énergie électrique dans les campagnes était un moyen de réduire la place des ressources fossiles au profit de la houille blanche. La loi du 16 février 1941 visait ainsi à favoriser les usages agricoles et ruraux en créant dans ce domaine une aide exceptionnelle de l'État<sup>191</sup>. Dans cette perspective, par les nombreux appuis et relais dont elle disposait auprès des élus et de la population, la FNCCR constituait un allié précieux. Dans le même temps, l'administration s'efforça pourtant de réduire l'influence de la Fédération dans la gestion des crédits du Facé. En effet, après avoir supprimé les subventions de l'État qui abondaient le fonds depuis sa création, la loi du 18 mars 1941 habilita la direction de l'Électricité à le gérer seule, officiellement de manière transitoire<sup>192</sup>. Elle limitait ainsi considérablement la capacité d'intervention de la Fédération sur ce levier crucial qu'était le Facé et qu'elle considérait en quelque sorte comme son domaine réservé, sinon sa chasse gardée.

Globalement la méfiance que pouvait nourrir à l'origine, en 1940, le régime de Vichy à l'égard d'une organisation héritée de la Troisième République s'estompa progressivement jusqu'en 1943-1944. Mais c'est uniquement parce qu'elle était considérée

<sup>189</sup> Note de M. Villié à M. Boutteville datée du 26 août 1941, Arch. EDF, B. 779801.

<sup>190</sup> Arch. FNCCR, PV de l'Assemblée générale de la FNCCR du 16 janvier 1942 à Paris.

<sup>191</sup> *La mairie rurale. Organe de la vie administrative locale*, n° 34, 1942.

<sup>192</sup> *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 60-61, 1943.

comme utile à l'action modernisatrice de l'État français que la FNCCR put maintenir et poursuivre son activité.

À l'exception, seulement semble-t-il, de son président Fernand Gentin, dans ses engagements personnels et non dans son action à la tête de la Fédération comme nous allons le préciser, la FNCCR ne fut donc absolument pas un soutien actif, et encore moins un soutien idéologique militant du régime de Vichy, surtout lorsqu'il sombra à partir de 1943 dans une radicalisation portée par l'ombre de la défaite allemande. Certains responsables de la Fédération participèrent certes à la gestion publique des affaires durant ces quatre années de l'Occupation. Fernand Gentin, Maurice Mougeot et Pierre Trémintin siégèrent ainsi tous trois au bureau de l'Association des maires de France<sup>193</sup>, tandis que Joseph Viple, vice-président de la FNCCR dont nous avons déjà évoqué l'action en faveur de l'électrification rurale et agricole, publia dans ce domaine majeur des articles sur l'expérience de Magnet, l'intercommunalité et, déjà, les questions d'adduction d'eau dans *La Mairie Rurale*, relais de la politique du Gouvernement auprès des élus et des fonctionnaires locaux<sup>194</sup>. Plus largement l'Assemblée générale du 24 mars 1943 à Paris, en présence d'un commissaire du Gouvernement, fut l'occasion pour la Fédération de réaffirmer son rôle dans la promotion de l'électrification rurale et agricole et, au-delà, dans le développement du service public local de la distribution d'énergie, en proclamant son attachement à une tarification incitative<sup>195</sup>. Naturellement toute prise de position politique, en faveur notamment de nouvelles réformes du secteur énergétique, était alors absolument prohibée. En juin 1943, la FNCCR put publier à nouveau un *Bulletin*, inséré dans la revue *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*. Malgré son format limité à une page en général, celui-ci contribuait à assurer sa visibilité et donc sa permanence en tant qu'institution.

Fernand Gentin constitua ainsi, sous réserve d'inventaire plus complet, une exception dans la voie de la collaboration avec l'Allemagne, exception certes majeure mais de portée surtout personnelle. Membre du Parti radical, le premier président de la FNCCR avait réalisé une belle carrière politique sous la III<sup>e</sup> République : président du conseil général de l'Aube de 1934 à 1940 et député de l'Aube de 1932 à 1940, il fut ministre des PTT de janvier à mars 1938, ministre de la Santé publique de mars à avril 1938 et ministre du Commerce d'avril 1938 à mars 1940. Mais, pendant l'Occupation, Fernand Gentin, imprimeur de profession à Troyes<sup>196</sup>, devint aussi administrateur et directeur politique du quotidien *Le Petit Troyen*, journal clairement collaborationniste. Arrêté en décembre 1944, le 24 janvier 1945 la cour d'assises de l'Aube l'acquitta de

<sup>193</sup> *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 42, 1942.

<sup>194</sup> Voir *La mairie rurale. Organe de la vie administrative locale*, n° 38-39, 1942, n° 40, 1942 ; *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 44, 1942, n° 46, 1942 et n° 50, 1943.

<sup>195</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 24 mars 1943 à Paris et *Le Moniteur des communes de France et la Mairie Rurale*, n° 57, 1943.

<sup>196</sup> Fernand Gentin succéda à son père après la Grande Guerre à la direction de la Grande imprimerie de Troyes.

l'accusation de mise en danger de la sécurité de l'État mais le condamna à dix ans de dégradation nationale et le frappa d'inéligibilité à toute fonction publique. Fernand Gentin mourut à Paris le 24 avril 1946 à l'âge de 69 ans<sup>197</sup>.

À la Libération, après les traumatismes de la guerre et de l'Occupation, accrus pour la Fédération par la compromission de Fernand Gentin auprès de l'Allemagne, la FNCCR espérait vivement en l'avènement rapide de jours meilleurs pour retrouver son rayonnement, grâce à son assise territoriale, et retrouver une position politique reconnue, grâce à son expertise maintenue, à son réseau d'élus locaux, à ses appuis au sein de la haute fonction publique et à ses alliés parmi les dirigeants politiques nationaux.



En conclusion, dès sa création en 1933-1934, la FNCCR ne se contenta pas de réclamer des ressources croissantes au bénéfice de ses adhérents, les collectivités concédantes et leurs syndicats, pour poursuivre la modernisation et l'équipement énergétique de la France, tout particulièrement de ses territoires ruraux. Elle s'imposa au cœur des années 1930 comme un levier de réflexion et de proposition générale, qui entendait participer aux débats sur la réforme du système énergétique national et, par là même, à la construction d'un nouveau modèle de service public local, avec la recherche permanente d'une unité ou plutôt d'une équité dans la diversité profonde de ses territoires.

Le *Bulletin* qu'elle publia rapidement faisait état d'expériences étrangères, dans lesquelles elle puisait des éléments pour expliquer le retard de la France en matière d'électrification, qu'elle attribuait en grande partie au comportement frileux de l'industrie privée. En se plaçant résolument dans une dynamique d'innovation technologique, sociale et culturelle, elle soutint à partir de 1936 l'initiative pionnière à l'échelle nationale de Magnet Village électrifié dans un de ses berceaux territoriaux, l'Allier. Ce projet contribua à la promotion des usages ruraux et agricoles de l'électricité, en incitant les villageois abonnés à se doter d'appareils électriques, grâce à un accompagnement et à une tarification adaptés. Par l'ampleur et la diversité de ses actions, la

---

<sup>197</sup> Voir *Dictionnaire des parlementaires français, 1940-1958*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 170-171.

FNCCR fut rapidement reconnue comme un partenaire légitime et précieux pour les administrations d'État, en plaidant en quelque sorte pour un « keynésianisme rural », selon l'expression de François-Mathieu Poupeau<sup>198</sup>, liant renforcement de l'intervention publique et respect du pouvoir concédant des collectivités locales et de leurs groupements, la plupart du temps sous forme de syndicats, pour poursuivre et achever l'électrification du territoire national. Dans cette perspective, Georges Gilberton, son très actif délégué général, incarna d'emblée la figure respectée de l'expert du monde local, fort de son bagage technique, de son expérience du terrain et de sa connaissance des arcanes du fonctionnement politico-administratif.

Au-delà de l'action majeure décisive de la Fédération au cours des années 1930, sur l'uniformisation des prix et la recherche d'une péréquation départementale, qui resta dans la mémoire collective comme l'un de ses grands trophées historiques<sup>199</sup>, le champ d'intervention tarifaire de la FNCCR fut immédiatement assez large et diversifié. Dans cette perspective, il faut souligner les initiatives régulières qu'elle a prises en matière de diversification des usages, en incitant et même en obligeant les sociétés privées de distribution à proposer des tarifs dits « cuisine » ou « heures creuses » permettant à l'ensemble des consommateurs, y compris ruraux, de bénéficier des multiples applications de l'électricité<sup>200</sup>.

Après les vicissitudes du second conflit mondial et de l'Occupation, qui l'affectèrent vivement en tant qu'organisation nationale issue de la III<sup>e</sup> République et de sa tradition d'élaboration de compromis républicains, la Fédération publia son premier *Bulletin* après la Libération en janvier 1946<sup>201</sup>. Il lui donna l'occasion de dresser un premier bilan de dix années d'existence et d'action, au service de ses adhérents et plus largement de l'ensemble des consommateurs. À son actif, elle y mettait en avant son rôle dans la négociation et la mise en œuvre de réformes essentielles du système énergétique, prioritairement pour le secteur crucial de la distribution et les services publics locaux : baisse des tarifs par les décrets-lois de 1935, création du Facé en 1936, réforme de l'index économique électrique en 1937... Elle le faisait alors qu'une nouvelle ère semblait s'ouvrir avec les négociations pour la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 et sa mise en œuvre décisive pour la construction d'un nouveau pacte énergétique républicain, dont la FNCCR voulait être un pivot indispensable à l'échelle des territoires.

---

<sup>198</sup> Voir François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980) Une autre histoire du service public*, *op. cit.*, en particulier p. 123.

<sup>199</sup> François-Mathieu Poupeau, « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *op. cit.*

<sup>200</sup> Voir le bilan assez complet réalisé par la FNCCR des deux premières décennies de son action tarifaire, « Les tarifs d'électricité. Vingt-trois ans d'action de la Fédération », *Bull. FNCCR*, n° 37, décembre 1956.

<sup>201</sup> *Bull. FNCCR*, n° 1, janvier 1946.

JANVIER 1946 N° 1



# Bulletin d'Informations

## DES SERVICES PUBLICS

### COMMUNAUX ET DÉPARTEMENTAUX

PUBLICATION PÉRIODIQUE

de la Fédération Nationale des Collectivités concédantes et Régies

|   |   |
|---|---|
| Siège et Services techniques :<br>PARIS — 1, rue de Villersexel (7 <sup>e</sup> )<br>Téléphone Littré 68-71 | Services administratifs :<br>TROYES — 10, rue de la République<br>Téléphone 44-17 |
|---|---|

## La Fédération Nationale des Collectivités concédantes et Régies

SON HISTOIRE, SON ACTION, SON PROGRAMME

Vers 1930, alors que l'électrification rurale était en plein essor, des Maires, soucieux de leur responsabilité devant leurs administrés qu'ils allaient lier pour de longues années en signant un contrat de concession, mais conscients d'être mal préparés à des négociations délicates, s'associèrent un peu partout dans le cadre départemental, pour confronter leurs vues et coordonner leur action vis-à-vis des sociétés d'électricité.

En 1932, une quinzaine d'associations de ce genre existaient en France, mais elles s'ignoraient et agissaient en ordre dispersé avec des moyens précaires. C'est alors que les dirigeants de quelques-unes d'entre elles (Aube, Allier, Vosges) prirent l'initiative d'un rapprochement sur le plan national. Ainsi naissait, le 29 juin 1934, au cours d'une Assemblée groupant les représentants de 18 Associations départementales, la Fédération Nationale des Collectivités publiques électrifiées.

La tâche qui s'offrait à la jeune Fédération était immense, ardue, complexe ; ses dirigeants devaient tout de suite se heurter à ceux du puissant syndicat des producteurs et distributeurs d'électricité et l'action s'engagea, tenace, persévérante, sans moyens financiers, mais puissamment secondée par notre grande amie, l'Association des Maires de France.

Le cadre de cet article est trop restreint pour y retracer le rôle de la Fédération de 1934 à la déclaration de guerre ; qu'il nous suffise de rappeler qu'elle fut à l'origine de réformes capitales, dont, sans s'en douter, les communes et les consommateurs bénéficient toujours à l'heure actuelle :

- Création du Conseil supérieur d'électricité (1935) ;
- Abaissement général des tarifs (décrets-lois de 1935) ;
- Réforme de l'index économique électrique (1937) ;
- Création du fonds national d'amortissement des charges communales d'électrification (1936).

En 1936, la Fédération créait un bureau central d'études pour développer son action et seconder les communes dans leurs négociations avec leur concessionnaire.

Chaque année, un congrès national réunissait dans une grande ville les représentants des communes, des syndicats de communes, des groupements départementaux, des régies d'exploitation (Moullins, Bordeaux, Paris, Aix-les-Bains, Toulouse), pour l'élaboration du programme d'action, l'étude des réformes nécessaires.

Le champ d'action de la Fédération s'étendait, parallèlement à l'électricité, aux autres services publics des collectivités locales : gaz et eau. Son titre était modifié en conséquence.

En même temps, elle patronnait la création de nouvelles associations départementales de communes électrifiées, puis, à la faveur d'un avis du Conseil d'Etat, du 11 mars 1936, celle de syndicats départementaux ayant qualité notamment pour organiser le contrôle des distributions d'énergie électrique.

En 1939, elle participait, avec le Syndicat départemental d'électrification de l'Allier, à une expérience d'électrification intégrale d'un village rural type (*Magnet*).

Pendant toute cette période, elle ne cessa de dénoncer la politique de malhusianisme des Sociétés d'électricité : arrêt de l'équipement de production, hostilité au développement de la consommation, pratique de tarifs trop élevés et mal adaptés aux besoins. Dès 1938, elle jetait les bases d'un plan de nationalisation de la production et du transport, inspiré notamment des réalisations déjà obtenues en Grande-Bretagne.

Puis, ce furent la guerre et l'occupation.

La ligne de conduite démocratique et hardiment réformatrice de la Fédération devait la désigner à la suspicion du Gouvernement de Vichy qui, dès août 1940, nous signifia d'avoir à cesser toute action de caractère national.

Placés dans l'alternative de voir la Fédération disparaître ou de la maintenir « en veilleuse » pour sauvegarder les réformes péniblement acquises, ses dirigeants, confiants dans l'issue finale du conflit, se rallièrent à cette dernière solution.

Les événements devaient leur donner raison et, dès la libération, la Fédération reprenait son action avec tout l'apport de l'expérience acquise.

Elle a conscience de représenter — dans le puissant courant de réforme qui doit aboutir au redresse-



## CHAPITRE TROIS

# LA FÉDÉRATION ACTRICE DE LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE NATIONAL DE 1946 À LA FIN DES ANNÉES 1950

La loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 confirma le rôle du service public local et les prérogatives des collectivités locales. Au terme de vifs débats et de multiples projets au sein de l'Assemblée consultative provisoire puis de l'Assemblée nationale constituante<sup>202</sup>, cette charte de la création d'EDF maintint formellement le système de la concession. Malgré l'accumulation des menaces, cette loi fondamentale a garanti en définitive pleinement les droits des collectivités locales, puisque son Titre IV était spécifiquement consacré aux concessions.

Pour la rédaction de cette partie sensible consacrée au respect voire à la valorisation des prérogatives des collectivités locales, la FNCCR a joué un rôle essentiel dans les Commissions et débats préparatoires, avec au premier plan son président Alexis Jaubert et son délégué général Georges Gilberton, tandis que Paul Ramadier en était lui-même vice-président<sup>203</sup>. La représentativité de la FNCCR fut donc reconnue d'emblée par sa participation active aux travaux des Commissions d'études. Le rapporteur des projets de résolution de la loi de nationalisation, Pierre Le Brun, s'exprima ainsi en juin 1945 sur la composition du futur Conseil d'administration du service national de l'électricité et du gaz :

« La représentation des usagers peut être assurée d'une façon à la fois authentique et démocratique, en prenant en considération le fait que les usagers de l'énergie électrique et du gaz sont, pour ce qui concerne la basse tension, valablement représentés par les collectivités concédantes des distributions d'électricité et de gaz, c'est-à-dire les communes.

*Il convient alors de prendre en considération cet autre fait : à savoir que les communes, en tant que telles, sont déjà, pour une large part, groupées par un organisme spécialisé dans l'étude des problèmes dont il s'agit, une Fédération nationale des collectivités concédantes et régies d'électricité et de gaz, que dirige avec beaucoup d'autorité notre collègue M. Jaubert<sup>204</sup> ».*

Par des lettres adressées aux ministres de la Production industrielle, de l'Intérieur et des Finances, la FNCCR exposa résolument son point de vue formulé lors de son premier Congrès d'après-guerre tenu en novembre 1945<sup>205</sup>, en s'appuyant lui-même sur la résolution adoptée par l'Assemblée consultative le 3 août 1945, qui stipulait que « les collectivités locales groupées en syndicats départementaux resteraient ou deviendraient maîtresses de leurs distributions ».

Il s'agissait bien de concilier deux logiques *a priori* absolument antithétiques, d'une part la nationalisation de la production, du transport et de la distribution de l'électricité et du gaz, réforme de structure industrielle, économique et sociale la plus importante en France depuis la nationalisation des chemins de fer en 1936<sup>206</sup>, et d'autre part la préservation des intérêts des collectivités locales dans la sphère de la distribution, grâce au cadre juridique, et *de facto* politique, de la concession de service public de distribution d'énergie.

Grâce donc à l'action multiforme de la FNCCR, les collectivités ayant concédé leur distribution à une entreprise ont gardé la même position vis-à-vis du service de distri-

---

<sup>202</sup> L'Assemblée consultative provisoire, instituée par l'ordonnance du 17 septembre 1943, siégea à Paris au Palais du Luxembourg à partir de novembre 1944. Lui succéda une première Assemblée constituante d'octobre 1945 à juin 1946, avant l'élection en juin 1946 d'une seconde Constituante.

<sup>203</sup> La rédaction de ce chapitre sur les quinze ans décisifs de la fin du second conflit mondial aux débuts de la V<sup>e</sup> République, avec la contribution essentielle de la Fédération à la réorganisation du système énergétique national, repose largement sur l'ouvrage de François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, coll histoire de l'énergie, vol. 10, 2017, 449 p., en particulier sur les chapitres 4, 5 et 6 (pp. 162-252). Elle en reprend les principales analyses, ainsi que les fonds des archives de la FNCCR, d'EDF et de l'État exploités, complétés par quelques ajouts issus de recherches additionnelles.

<sup>204</sup> Rapport de Pierre le Brun au nom de la Commission de coordination des affaires économiques et sociales de l'Assemblée consultative provisoire, 12 juin 1945, qui fut publié dans l'hebdomadaire de la CGT, *Le Peuple* des 23 et 30 juin 1945.

<sup>205</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 14 novembre 1945.

<sup>206</sup> Voir Alain Beltran, Christophe Bouneau, Yves Bouvier, Denis Varaschin et Jean-Pierre Williot (dir.), *État et énergie. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, CHEFF, 2009, 624 p.

bution issu de la nationalisation : le principe de la concession fut ainsi formellement maintenu. Conformément aux dispositions du Titre IV de la loi du 8 avril 1946, les collectivités locales conservaient la propriété des ouvrages de distribution qui leur appartenaient ou qui devaient justement leur revenir au terme de la concession (article 36). Elles conservaient la faculté d'exécuter des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution. Elles devaient être consultées sur les programmes de travaux projetés par leur service de distribution (article 46). Les établissements publics auxquels étaient transférées les concessions devaient continuer à observer les dispositions des cahiers des charges en vigueur, en attendant que de nouveaux cahiers des charges types fussent élaborés. De même le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) était maintenu, sa gestion étant confiée à Electricité de France et ses ressources et attributions modifiées et complétées en vue d'assurer le paiement des dépenses d'électrification supportées par les collectivités locales (article 38).

Le rôle des collectivités en tant qu'autorités concédantes était donc non seulement préservé mais clairement réaffirmé : elles étaient, sous diverses formes, étroitement associées à la gestion même de la distribution. En outre les régies, tout comme les sociétés d'économie mixte (SEM) de distribution dans lesquelles les collectivités détenaient la majorité, malgré la lourde menace qui avait plané sur leur existence même, étaient maintenues dans leurs prérogatives : elles devaient être dotées d'un statut dont l'élaboration était renvoyée à un règlement d'administration publique ultérieur (article 23).

Preuve du maintien de leur influence politique, les collectivités locales désignaient 1/6ème des membres du nouveau Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, organisme consultatif pour l'application de la loi de nationalisation et arbitral entre EDF, GDF et les collectivités concédantes (articles 45 et 37) et elles obtenaient quatre sièges au Conseil d'administration d'EDF.

La trajectoire fut cependant longue et difficile de l'automne 1944 au printemps 1946 pour aboutir à ce nouveau compromis républicain à l'échelle des territoires d'énergie, consécration, voire verrouillage politique, du pouvoir concédant municipal, de ses formes syndicales de regroupement et donc du rôle crucial de leur représentant naturel, la FNCCR, dans une nouvelle économie de la concession et de la distribution d'énergie.

## I. La FNCCR actrice de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, au cœur des vicissitudes de l'organisation territoriale de la distribution d'énergie

Le projet de nationalisation des industries électriques et gazières avait des origines intellectuelles et idéologiques anciennes, dont la genèse remontait au début du XX<sup>e</sup> siècle mais qui fit surtout son chemin dans les années 1930, dans le contexte de la Grande Crise économique puis des débats du Front Populaire. Deux projets d'envergure furent alors élaborés<sup>207</sup>. Le premier émana justement de la FNCCR : porté par les rapports Fully et Jaubert-Gilberton<sup>208</sup>, il se limitait *de facto* à la mise sous tutelle par l'État des activités de production et de transport. Le second, plus large, fut élaboré par la CGT, qui avait inscrit la nationalisation dans son programme dès 1919, à partir du rapport rédigé par son secrétaire Pierre Le Brun en octobre 1937. Il ne prévoyait alors qu'une nationalisation graduelle commençant par le monopole naturel du transport d'énergie<sup>209</sup>, avant de s'étendre à la production et à la distribution. Pour cette dernière, dans le souci de ménager les élus locaux, Pierre Le Brun accordait une place privilégiée aux communes et à leurs groupements, qu'il confortait ainsi dans leur fonction d'autorités concédantes. Bien loin d'être alors révolutionnaire, le projet de la CGT à la fin des années 1930 s'accordait de ce fait assez bien avec celui élaboré par la FNCCR, qui visait également le secteur du transport dans la filière énergétique.

Avec l'expérience tragique de la Seconde Guerre mondiale, les destructions du conflit et le retard de l'équipement électrique national mais aussi la prééminence politique de la gauche, tout particulièrement du PCF et de la CGT, l'idée de nationalisation avait fait largement son chemin. Elle s'imposa à la Libération, dans le sillage des résolutions du Conseil national de la Résistance (CNR), inscrites dans son programme du 15 mars 1944. Les débats furent naturellement très vifs sur le type de nationalisation à mettre en œuvre et son périmètre exact, avec un système d'acteurs en perpétuelle évolution dans ses rapports de force et ses alliances<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> Voir Henri Morsel, « Réflexions sur la nationalisation de l'électricité », in *Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, Paris, Fayard, 1994, pp. 1334-1354.

<sup>208</sup> Voir *supra* chapitre 2.

<sup>209</sup> Voir Christophe Bouneau, "Le transport d'énergie et l'interconnexion en France de 1919 à 1946", Chapitre de *Histoire générale de l'électricité en France*, Tome II, 1919-1946, Paris, Fayard, 1994, pp. 777-902.

<sup>210</sup> Voir globalement pour l'ensemble du processus et des débats Guy Bouthillier, *La nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques*, thèse de sciences politiques, Paris, 1968, FNSP, 409 p.

## 1. Le rôle majeur de la FNCCR dans les luttes pour l'organisation territoriale de la distribution d'énergie

La très large majorité avec laquelle la loi de nationalisation du 8 avril 1946 fut votée ne doit pas occulter les profondes divisions que son contenu et son économie globale ont suscitées au sein de la classe politique française, au-delà du consensus apparent derrière la formule équivoque du « retour à la nation des grands moyens de production monopolisés ».

Dans les trois phases du travail préparatoire à la loi, de l'automne 1944 à l'été 1945, de l'élaboration du projet gouvernemental, d'octobre 1945 à janvier 1946, et enfin des débats parlementaires conduisant à l'adoption d'un texte final, de janvier à avril 1946, la FNCCR joua un rôle crucial, souligné par les différents protagonistes de façon quasi unanime. Acteur et témoin majeur de ce processus, Roger Gaspard, directeur général d'EDF de 1947 à 1962, indiqua notamment que « *Georges Gilberton avait participé à l'élaboration de la loi de nationalisation de façon extrêmement active*<sup>211</sup> ».

La première phase vit la création à l'automne 1944 de deux commissions chargées de rédiger des propositions législatives. La première animée par Pierre Le Brun, un des artisans du programme du CNR de mars 1944, réfléchit à la mise en œuvre des résolutions adoptées par celui-ci, avec la participation active de trois représentants de la FNCCR : Alexis Jaubert, qui venait de succéder à Fernand Gentin à la présidence de la FNCCR, Georges Gilberton et Roger Lescuyer, adjoint de ce dernier<sup>212</sup>. Ils siégeaient également dans la seconde commission, dite Perrier, qui comptait par ailleurs des hauts fonctionnaires et des syndicalistes, commission chargée de formuler des recommandations à Robert Lacoste, ministre de la Production industrielle, qui assurait désormais la tutelle du secteur de l'énergie.

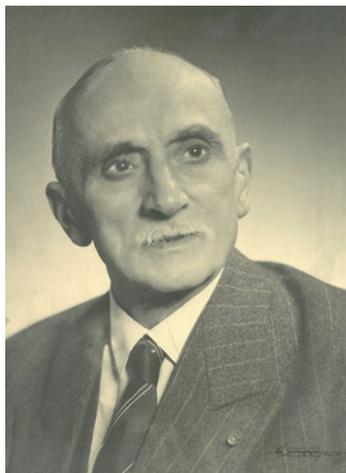
Dès l'amorce de leurs travaux, ces deux commissions s'interrogèrent sur le traitement qu'il fallait accorder à la distribution. Alors qu'elle avait été écartée avant-guerre des projets de nationalisation portés par la CGT et la FNCCR, cette branche d'activité était désormais au cœur des débats. En vertu toujours de la loi du 15 juin 1906,

---

<sup>211</sup> Témoignage de Roger Gaspard recueilli le 16 février 1981 par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener, *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1986 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985, p. 13.

<sup>212</sup> Alexis Jaubert (1879-1961), maire de sa ville natale de Larche en Corrèze (1912-1961) était ingénieur agronome de profession et exploitant agricole. Radical proche du corrézien Henri Queuille dont il fut le chef de cabinet en 1924-1925 lorsque ce dernier était ministre de l'Agriculture, il fut député de la Corrèze de 1928 à 1940 et il fit partie des 80 parlementaires qui votèrent le 10 juillet 1940 contre les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain, à l'inverse de Fernand Gentin. Conseiller général de la Corrèze de 1913 à 1940, il fut surtout après la guerre sénateur de 1952 à 1959. Président de la FNCCR jusqu'à son décès en 1961, il incarne la plus grande longévité présidentielle à la Fédération, derrière celle aujourd'hui de Xavier Pintat, qui exerce ce mandat depuis 2004.

■ Alexis Jaubert, président de la FNCCR (1945 - 1961)



elle représentait en effet des actifs considérables, détenus par les communes et leurs groupements, qui disposaient ainsi d'un patrimoine d'une valeur importante<sup>213</sup>. D'autre part les bénéficiaires générés à la Libération par les compagnies privées électriques et gazières provenaient essentiellement de la distribution. Cette nouvelle donne fissura l'alliance objective qui unissait jusque-là la FNCCR et la CGT. Ainsi si le secteur de la distribution devait entrer dans le champ des industries nationalisées, quel degré d'autonomie et quelle capacité de contrôle devaient être accordés aux collectivités locales par rapport au futur monopole public ?

Si la FNCCR ne présenta pas alors un projet spécifique, c'était d'abord parce qu'elle se remettait tout juste de la guerre, avec en particulier la mise à l'écart de son président fondateur Fernand Gentin condamné pour des faits de collaboration, avec un Conseil d'administration entièrement renouvelé lors de sa première Assemblée générale depuis la guerre en novembre 1945<sup>214</sup>. En tout cas pour Alexis Jaubert et Georges Gilberton les droits fondamentaux des communes et de leurs groupements concernant leur pouvoir concédant sur les réseaux de distribution d'électricité et de gaz ne devaient absolument pas être remis en cause. La Fédération souhaitait aussi aller plus loin dans la voie de la départementalisation, en encourageant la création de syndicats départementaux comme autorités concédantes, comme elle le faisait depuis 1934.

L'accession, à la suite des élections législatives d'octobre 1945, du communiste Marcel Paul au poste de ministre de la Production industrielle fit évoluer sensiblement les rapports de forces en faveur de la CGT, en privilégiant la voie de la nationalisation totale. Pour la FNCCR l'enjeu n'était pas tant de préserver la loi du 15 juin 1906, dont la suppression aurait constitué un *casus belli* absolu pour les élus locaux, que de lui donner un contenu effectif, en accordant en particulier un degré d'autonomie suffisant aux services intercommunaux, placés à l'articulation entre les compétences des collectivités locales et celles du futur monopole public. Face à une levée de boucliers des élus locaux, Marcel Paul tenta de calmer le jeu en nommant Roger Lescuyer, directeur adjoint de la FNCCR et proche des thèses de la CGT, au sein de son cabinet. Mais les craintes majeures de la Fédération et de ses soutiens politiques, issus largement de la SFIO et du MRP, ne furent pas pour autant dissipées et, malgré les pressions répétées

<sup>213</sup> Rappelons que le régime de la concession prévoit que l'ensemble des biens reviennent à l'autorité concédante à l'expiration du contrat.

<sup>214</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 14 novembre 1945.

de la FNCCR, ce fut sur la base des propositions de la CGT que le projet de loi gouvernemental fut présenté au Parlement début 1946.

Cette dernière phase parlementaire, marquée par le durcissement du conflit entre jacobins (CGT, PC) et girondins (FNCCR, SFIO, MRP), fut naturellement suivie de très près par la Fédération, qui organisa régulièrement des réunions lui permettant d'être très réactive face à l'évolution du projet de loi<sup>215</sup>. *In fine* la nouvelle architecture instituée par la loi du 8 avril 1946 mit en place un nouveau modèle de service public où EDF et GDF occupaient une place centrale en se substituant aux anciennes sociétés privées<sup>216</sup>. Si les entreprises publiques nationales jouissaient d'un monopole total sur le transport d'énergie, marqué par la théorie du monopole naturel et la lourdeur des investissements, elles ne contrôlaient que partiellement les secteurs de la production et de la distribution. Pour la production, de même que la Compagnie Nationale du Rhône, les Houillères de France et la SNCF, les régies, les sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE) et les sociétés d'économie mixte (SEM) conservaient leur parc spécifique. Surtout dans notre perspective focalisée sur la trajectoire de la FNCCR, dans la distribution le monopole d'EDF, qui se substituait automatiquement aux anciennes compagnies concessionnaires, ne s'exerçait « que » sur 95 % du territoire environ. Restaient ainsi explicitement à l'écart les régies, SICAE et SEM insaurées avant-guerre par les collectivités locales, constituant ainsi des enclaves sur la carte de la nationalisation de l'énergie. La loi du 8 avril 1946 stipulait cependant qu'il ne pourrait être procédé à la création d'aucun nouvel organisme de ce type. Elle reprit enfin l'idée de mettre en place des services intercommunaux, sous forme d'établissements publics de distribution (EPD), associant les élus locaux, qui devaient être organisés à une échelle départementale ou régionale selon les interprétations.

## 2. Au-delà de la préservation des prérogatives locales, le nœud gordien de la création des établissements publics de distribution (EPD)

Contenue dans l'article 2 de la loi, preuve de son importance à la fois effective et symbolique, cette création d'établissements publics de distribution (EPD) constituait une disposition centrale, qui devait déterminer le degré effectif de décentralisation du secteur électrique. Les élus locaux, qui poussaient à la création de ces organismes, entendaient, par ce biais, avoir un poids réel face à EDF, leur concessionnaire unique (cas

---

<sup>215</sup> Voir en particulier les *Bulletins* que la FNCCR publie en 1946.

<sup>216</sup> Voir Alain Beltran, Christophe Bouneau, Yves Bouvier, Denis Varaschin et Jean-Pierre Williot (dir.), *État et énergie. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, op. cit.*

majoritaire des territoires où il n'existait aucune régie, SICAE ou SEM). Dotés d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, les EPD devaient se voir confier la gestion des investissements ainsi que l'exploitation des réseaux électriques. La loi ne précisait cependant absolument pas deux points essentiels : le niveau d'autonomie accordé aux EPD, qui conditionnait la nature de leurs relations avec le service national d'EDF, et leur périmètre territorial, que l'on pouvait envisager aussi bien régional que départemental.

Sur le premier point, le titre III de la loi contenait des éléments très généraux. Ils pouvaient être interprétés dans le sens d'une large autonomie des EPD ou à l'inverse dans le sens d'un étroit contrôle par EDF. Seule la composition du Conseil d'administration des établissements était clairement indiquée. Il était prévu d'y faire siéger quatre représentants du service national d'EDF, six délégués des différentes catégories de personnel et huit porte-parole des usagers (dont six des collectivités locales). Sur le second point le flou régnait également sur la future organisation territoriale de la distribution<sup>217</sup>. L'article 21 de la loi semblait, pour certains, plutôt trancher en faveur d'un cadre régional. Le texte stipulait en effet que la délimitation des circonscriptions devait tenir compte de critères géographiques, économiques et techniques liés à l'exploitation des réseaux, qui indéniablement pour le transport d'énergie et l'interconnexion relevait d'une logique et d'une solidarité régionales.

La FNCCR estimait au contraire que le législateur avait entériné le périmètre départemental, qu'elle n'a eu de cesse de promouvoir depuis sa création. Elle s'appuyait pour le justifier sur la suite donnée à un amendement présenté le 28 mars 1946 par Édouard Herriot, qui exigeait que la loi fasse mention du cadre départemental<sup>218</sup>. Le maire de Lyon accepta alors de retirer sa demande, face aux réserves émises par le rapporteur de la loi, Paul Ramadier, lui-même vice-président de la Fédération, et par Marcel Paul, qui ne voulaient pas figer l'organisation de la distribution. Mais il reçut en contrepartie l'assurance du ministre que les projets de délimitation s'efforceraient de privilégier ce périmètre. L'amendement ne fut donc pas mis aux voix, en échange de déclarations formelles qui, par leur statut assez flou au plan juridique, ne permettaient pas cependant de trancher définitivement, loin de là, la question de l'échelle territoriale des EPD pour le jour, toujours hypothétique, où ils seraient mis en place.

Comme nous le voyons ici à travers la vigueur des débats parlementaires, la loi du 8 avril 1946, en donnant naissance à EDF et GDF, laissait des dossiers majeurs en suspens. Au premier rang figurait la mise en place des EPD, question particulièrement sensible car elle conditionnait le rôle réel des pouvoirs locaux dans le secteur énergétique. Pour les partisans d'une décentralisation, il fallait créer des organismes proches

---

<sup>217</sup> Bull. FNCCR, n° 3, 1946.

<sup>218</sup> JO, Débats de l'Assemblée nationale constituante, n° 33, 2e séance du 28 mars 1946.

des préoccupations des usagers et éviter que l'entreprise publique ne devienne une bureaucratie d'État impersonnelle. Contre eux, les défenseurs d'un modèle centralisé associaient la nationalisation à la construction d'un monopole très intégré, dans lequel l'activité de distribution devait être pilotée en étroite interaction avec la production et le transport. Ils voulaient mettre la loi au service d'un projet national alliant progrès social, intérêt général, égalité entre usagers et rationalisation technico-économique.

La tentative avortée de création des EPD mit ainsi aux prises de 1946 à 1952 un système d'acteurs complexe et mouvant, combinant EDF, les administrations d'État, les coalitions gouvernementales instables et le monde des élus locaux, dont la FNCCR était le représentant naturel pour le service public de l'énergie en réseaux, au-delà de leur profonde diversité.

En effet, à peine la loi du 8 avril 1946 votée, la mise en place des établissements publics de distribution fit partie des dossiers délicats qu'il appartenait au Gouvernement de régler. Le texte législatif disposait qu'une série de décrets devrait définir la forme que prendraient ces organismes, leurs prérogatives ainsi que leur articulation avec les services d'EDF. Cette perspective réactiva les clivages qui s'étaient exprimés durant les débats parlementaires entre les partisans d'une gestion locale de la distribution et ceux qui plaidaient pour une centralisation, sous l'égide du monopole public.

Le rapport de forces qui existait au moment des débats parlementaires évolua sensiblement lorsque débuta la phase d'application de la loi de nationalisation. À première vue, le contexte politique de l'immédiat après-guerre pouvait sembler favorable à la FNCCR et aux défenseurs de la décentralisation. Après avoir fait partie du Gouvernement jusqu'en mai 1947, les ministres communistes, dont Marcel Paul, quittèrent leurs postes avec fracas pour laisser place à une coalition, la « Troisième force » (1947-1951), *a priori* plus encline à appuyer les thèses de la Fédération<sup>219</sup>. Paul Ramadier, vice-président de la FNCCR, devint ainsi président du Conseil de janvier à novembre 1947, tandis que René Mayer, autre sympathisant de la Fédération, fut ministre des Finances de novembre 1947 à juillet 1948. La SFIO et le MRP occupaient une place de choix au sein des coalitions dirigeant le pays jusqu'à l'été 1951, héritant du portefeuille de l'Industrie, à qui incombe l'application de la loi. Le socialiste Robert Lacoste, qui remplaça en décembre 1946 Marcel Paul, était favorable à la création des EPD. Il en était de même de son successeur, Jean-Marie Louvel (février 1950 – juin 1954), député MRP du Calvados.

---

<sup>219</sup> Voir globalement pour tout le contexte de l'histoire politique de la IV<sup>e</sup> République, Jenny Raflik, *La France contemporaine*, t. 8 : *La République moderne : la IV<sup>e</sup> République*, Éditions Points, coll. « Points. Histoire », 2018, 372 p. ; Jean-Pierre Rioux, *Nouvelle histoire de la France contemporaine*, t. 15 : *La France de la Quatrième République : 1. L'ardeur et la nécessité, 1944-1952*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points. Histoire », 1980, 308 p. et t. 16 : *La France de la Quatrième République : 2. L'expansion et l'impuissance, 1952-1958*, 1983, 382 p. ; Serge Berstein et Pierre Milza, *Histoire de la France au XX<sup>e</sup> siècle*, T 2, 1930-1958, Tempus Perrin, 768 p.

La FNCCR pouvait donc compter sur des alliés solides, même si deux tendances distinctes cohabitaient chez les élus locaux à propos du périmètre à envisager pour les EPD. Représenté notamment par Jean-Marie Louvel, un premier courant prônait la création d'organismes régionaux, au nom d'une gestion plus efficace des réseaux. Cette tendance s'appuyait sur le caractère flou de la loi, le sujet, comme nous l'avons vu, n'ayant pas été tranché lors des débats parlementaires. L'autre courant s'inscrivait en droite ligne des positions défendues depuis l'origine par la FNCCR. Il préconisait la création d'EPD placés sous la tutelle de syndicats intercommunaux de taille départementale. Afin de garantir un contrôle effectif des élus sur ces structures, deux principes essentiels étaient ici mis en avant : une représentation majoritaire des collectivités locales dans les instances de décision ; une forte autonomie vis-à-vis du Service national d'EDF, chargé d'assurer le lien avec l'entreprise publique. À travers ce projet, la Fédération défendait logiquement une vision de la nationalisation qui s'appuyait sur un service public de proximité, réactif aux besoins différenciés des usagers et de leurs élus<sup>220</sup>. Mais au-delà de ce souci de proximité, vouloir maintenir le cadre départemental, c'était aussi renforcer le pouvoir de la Fédération et de ses adhérents, consolider leur position dans l'économie politique de l'électrification, domaine alors essentiel dans la vie politique locale. L'avènement d'une territorialisation régionale mal articulée avec l'espace politique départemental traditionnel ne manquerait pas de mettre à mal tout un réseau de sociabilité et d'intérêts bien compris, solidement ancré dans le département.

### 3. Les premiers projets de création des EPD (1946-1948) et la question cruciale du degré de décentralisation de la distribution

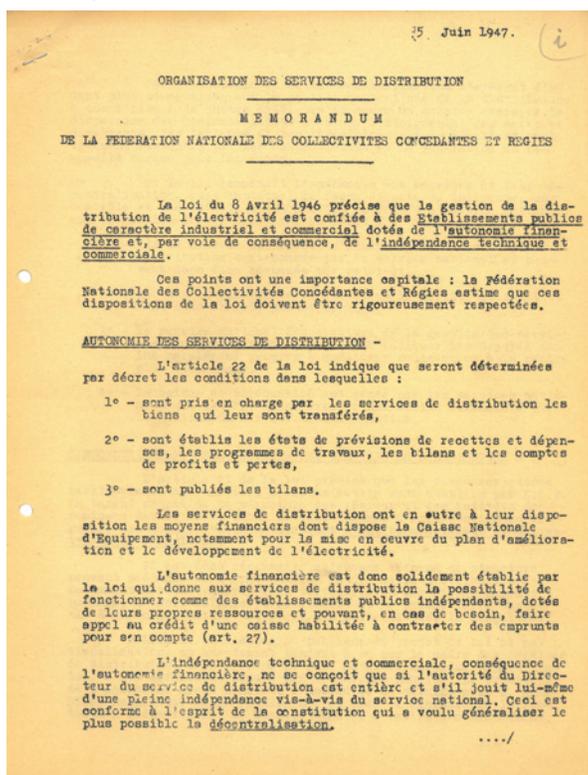
Dès l'été 1946, les dirigeants d'EDF nommèrent Léon Blanchard au poste d'inspecteur général en charge du dossier des EPD. Polytechnicien, ancien cadre de l'état-major du groupe Schneider et précédemment préfet de l'Ain issu de la Résistance, celui-ci avait la lourde tâche de formuler des propositions susceptibles de recueillir l'assentiment général. En théorie, sa mission se cantonnait à la fixation du périmètre des circonscriptions territoriales des services de distribution, le degré d'autonomie des EPD et leur articulation avec le Service national d'EDF étant de la compétence gouvernementale. Cependant, dans les faits, Léon Blanchard alla au-delà en formulant des recommandations sur la nature des relations à prévoir entre le Service national et les établissements publics.

---

<sup>220</sup> Discours tenu par Paul Ramadier devant l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), *Bull. FNCCR* n° 9, 1948. Le même type d'argument est défendu par le sénateur Yvon Coudé du Foresto, membre de la FNCCR, lors du Conseil d'administration de la Fédération du 4 avril 1949. Arch. FNCCR.

Mise au courant des projets d'EDF, la FNCCR marqua son retour dans le jeu institutionnel en présentant en juin 1947 au Conseil d'administration d'EDF un mémorandum qui exposait le schéma d'organisation qu'elle souhaitait voir mis en place<sup>221</sup>. Les dirigeants de la Fédération revendiquaient le soutien des deux principales instances représentatives des élus locaux qu'étaient l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG). Le service de distribution était le noyau fondamental de la nouvelle architecture que la FNCCR appelait de ses vœux. Il devait être organisé, sauf cas exceptionnel, au niveau départemental, considéré comme le cadre naturel du service public de l'électricité, par sa pertinence institutionnelle (il était reconnu par la Constitution, les administrations déconcentrées y sont implantées), historique (il aurait favorisé le développement des réseaux d'énergie<sup>222</sup>) et pratique (il constituerait un bon compromis entre proximité et recherche de gains d'efficacité). La loi leur ayant conféré l'indépendance technique et financière, ces services départementaux devaient devenir la pierre angulaire de l'organisation à mettre en place. Leurs attributions devaient être larges et concerner l'exploitation des réseaux de distribution et la gestion de la clientèle. Ce schéma n'excluait pas la création de structures communes, éventuellement confiées à EDF, mais aux fonctions limitées. *De facto* cette architecture réduisait les compétences d'EDF à la portion congrue...

### ■ Première page du Mémorandum de la FNCCR Organisation des services de distribution, 15 juin 1947



En juin 1947, deux projets principaux s'opposèrent donc officiellement. Le premier, élaboré par Léon Blanchard, était bâti autour d'une logique de déconcentration régionale de l'entreprise nationalisée : le Service national de la distribution d'EDF passait convention avec des EPD départementaux, contrôlés par les élus, pour exploiter les réseaux d'électricité grâce à 25 services poly-départementaux, eux-mêmes organisés en centres de distribution. Le second projet, porté par la FNCCR, relevait directement au contraire d'une logique décentralisatrice : l'autorité émanait d'EPD départementaux, qui étaient libres, en vertu des prérogatives communales, de prendre en charge la gestion des réseaux d'électricité ou de la déléguer en partie à EDF, via des services communs.

Ces deux propositions cohabitaient de fait avec une autre forme d'organisation : la centaine de centres de distribution mixtes rapidement créés par la direction de l'Exploitation d'EDF<sup>223</sup>. *A priori* ce schéma n'était que provisoire car destiné à faire fonctionner l'entreprise, en attendant la mise en place effective des EPD. Bien que ne reprenant pas les thèses de la FNCCR, cette forme d'organisation par centres mise en œuvre par la direction de l'Exploitation ne rencontra toutefois aucun obstacle majeur, puisque son caractère peu régionaliste et la forte volonté de déconcentration qu'elle affichait avait de quoi séduire beaucoup de parties prenantes. Elle suscitait une réelle adhésion tant du côté de la CGT que de la FNCCR, qui défendaient pourtant des points de vue diamétralement opposés sur l'application de la loi. Les dirigeants de la FNCCR y voyaient une formule moins jacobine que celle préconisée par Léon Blanchard, avec peu d'unités dépassant réellement le cadre départemental. Ainsi, cette organisation par centres d'exploitation accréditait la thèse selon laquelle les EPD pouvaient être établis à un échelon infrarégional<sup>224</sup>.

Le projet de Léon Blanchard ayant été revu en fonction des souhaits émis par le Conseil d'administration d'EDF en juin 1947, les discussions reprurent à l'été 1947 avec la FNCCR, afin d'arrêter une solution de compromis qui serait ensuite soumise aux administrations d'État. Les pourparlers avaient désormais pour cadre officiel une

---

<sup>221</sup> Arch. FNCCR, « Organisation des services de distribution. Mémoire de la FNCCR », 15 juin 1947.

<sup>222</sup> Cette vision idyllique du cadre départemental comme échelle naturelle de déploiement de l'électrification en France doit être fortement nuancée historiquement par la prégnance régionale de la dynamique des réseaux de transport d'énergie et d'interconnexion en France et beaucoup plus largement en Europe occidentale. Cette régionalisation économique et technique avant la lettre, bien avant les lois de 1982-1983, constitue le cœur de la thèse développée par Christophe Bouneau dans *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle*, Bordeaux, éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2008, 558 p. Certes la logique départementale relève essentiellement de l'histoire politique et donc renvoie directement à la sociabilité des élus, tandis que la logique régionale relève largement de la géographie économique et de l'histoire industrielle, celle des dynamiques de l'innovation du système électrique qui joue sur les mécanismes de solidarité de l'interconnexion.

<sup>223</sup> Ces unités étaient dites mixtes car elles rassemblaient des agents issus d'EDF et de GDF, même si les deux entreprises publiques étaient formellement distinctes et disposaient par ailleurs de services propres.

<sup>224</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 5 avril 1949.

« Commission commune de la distribution » (CCD). Mise en place par le Conseil d'administration d'EDF, cette instance comptait cinq membres : MM. Blanc (directeur général du Génie rural et de l'hydraulique agricole), Gilberton (FNCCR), Labeyrie (Association des maires de France), Pasquier (Fédération de l'éclairage CGT) et Roy (directeur des aciéries de Longwy). S'y joignirent ensuite cinq administrateurs de GDF. La FNCCR était bien représentée, puisque, outre l'omniprésent Georges Gilberton, Marcel Herzog participait également aux travaux et Alexis Jaubert les rejoignit lui-même fin novembre 1947. D'autres acteurs étaient autorisés à suivre les débats, parmi lesquels Roger Gaspard, Léon Blanchard et quelques dirigeants d'EDF.

Les dirigeants de la FNCCR savaient d'emblée qu'il leur serait difficile d'avoir gain de cause au sein d'une instance où siégeaient des représentants syndicaux très hostiles à leur position. Bien que ne faisant pas partie des membres nommés, Pierre Le Brun, ardent artisan de la loi de 1946 et administrateur d'EDF, participa à la première séance, le 14 janvier 1948, et Alexis Jaubert dut alors essuyer une attaque en règle de la part des syndicalistes<sup>225</sup>. Face à cette offensive, les dirigeants de la FNCCR dénièrent alors à la CCD tout droit de se prononcer sur le degré d'autonomie à accorder aux EPD. Tout en se montrant favorable au découpage poly-départemental envisagé par EDF<sup>226</sup>, le président de la FNCCR refusait de voir les EPD réduits à une fonction purement administrative, sans vraie liberté d'action. Il demanda à ce que seuls les ministres de l'Industrie et de l'Intérieur définissent, par décret, le mode d'organisation des EPD et leur articulation avec l'entreprise. En agissant de la sorte, Alexis Jaubert comptait garder la main en s'appuyant sur des acteurs *a priori* plus sensibles à la cause de la Fédération.

#### 4. Vers une solution de compromis pour l'organisation du service public local de l'énergie : les établissements publics régionaux de distribution (1949)

La situation semblait inextricable au printemps 1948, les deux camps restant sur leurs positions, puisque le caractère ambivalent de la loi autorisait des interprétations tout à fait différentes. Le *statu quo* pouvait ainsi durer indéfiniment, faute de concessions notables de la part d'EDF ou de la FNCCR. Pourtant s'esquissa fin 1949 ce qui pouvait paraître comme une solution de déblocage, avec la mise en avant d'un projet de création d'EPD régionaux. Cette « troisième voie » laissait enfin entrevoir une issue au

---

<sup>225</sup> Commission commune de la distribution (CCD) d'EDF, réunion du 14 janvier 1948. Arch. EDF, B, 670925.

<sup>226</sup> La FNCCR s'est prononcée officiellement en faveur de ce découpage poly-départemental lors de son Congrès tenu à Tours au mois de juin précédent. Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 26 juin 1947 à Tours.

conflit, préfiguration d'un modèle qui ressemblait plus à une forme de déconcentration d'EDF qu'à une réelle décentralisation.

Dans l'attente de l'ouverture de nouvelles négociations, la Fédération chercha logiquement à renforcer son assise politique, en incitant les élus à créer des syndicats départementaux. Elle s'appuya alors notamment sur l'association professionnelle des ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, avec laquelle elle signa un protocole d'accord<sup>227</sup>. En 1949, la FNCCR comptait déjà trente-huit structures départementales, une quinzaine d'autres étant en gestation<sup>228</sup>.

C'est dans ce contexte qu'apparut une option alternative aux projets de Léon Blanchard et de la FNCCR, émanant du Service de la distribution, en particulier de M. Baumgartner, chef de file adjoint de la région parisienne. Se faisant le porte-parole d'une partie du personnel, M. Baumgartner dénonçait la dynamique centralisatrice qui gagnait son entreprise et son organisation technocratique, source de démotivation grandissante chez les agents. Il craignait que le projet de Raoul Blanchard n'accentuât ce phénomène et ne donnât lieu à une organisation impossible à gérer, les directeurs des unités territoriales étant pris en étau entre un Service national soucieux de maintenir son emprise et des élus locaux souhaitant ne pas être exclus des décisions. Rejetant par ailleurs les préconisations de la FNCCR, M. Baumgartner proposait une configuration alternative, qui consistait à créer une entité régionale réunissant à la fois les services d'EDF et ceux émanant des élus locaux. Dotée d'une certaine autonomie budgétaire, elle permettrait d'associer les autorités concédantes à la gestion de l'entreprise et d'en faire des alliés, à l'instar de la ville de Strasbourg dans ses relations avec sa société d'économie mixte locale.

En mars 1949 la Commission commune de la distribution reprit alors ses travaux à partir des deux documents « anciens » établis par EDF et la FNCCR en mai 1948, peu avant la suspension des débats. Consciente désormais que l'inertie pouvait durer indéfiniment et que l'immobilisme pouvait jouer à terme contre elle, la Fédération accepta de renoncer à deux revendications majeures : l'autonomie financière des EPD (au profit d'une logique de déconcentration) et la départementalisation (en échange d'une organisation poly-départementale). Cette inflexion dans la recherche effective d'un compromis avait déjà été esquissée par Alexis Jaubert lors du Congrès de Périgueux en juin-juillet 1948<sup>229</sup>.

Pour les dirigeants de la FNCCR, ces renoncements constituaient le prix à payer pour faire avancer le dossier, à un moment où celui-ci menaçait de s'enliser. Bien que

---

<sup>227</sup> Arch. FNCCR, « Création et fonctionnement des syndicats intercommunaux départementaux d'électricité. Dispositions recommandées par le P.C.M. », 20 janvier 1947.

<sup>228</sup> Bull. FNCCR n° 11, 1949.

<sup>229</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 1er juillet 1948 à Périgueux.

suscitant quelques remous, cette ligne de conduite souple, sinon modérée, reçut l'assentiment d'une majorité d'adhérents de la Fédération, réunis en congrès à Grenoble en juin 1949<sup>230</sup> (22-25 juin 1949). Beaucoup étaient en effet convaincus que ces concessions permettraient d'obtenir des avancées substantielles<sup>231</sup>. Cette stratégie de compromis expliquait la manière dont la FNCCR se positionnait sur deux questions majeures : le degré formel d'autonomie à accorder aux EPD, pour lequel la Fédération acceptait désormais de se montrer conciliante, et la représentation des collectivités locales au sein des futurs EPD, où, à l'inverse, elle restait sur une position intransigeante. Ses dirigeants estimaient en effet que la capacité d'action des élus dépendrait de leur poids et de celui de leurs alliés dans les futurs conseils d'administrations, cette question étant étroitement liée à l'organisation territoriale des EPD<sup>232</sup>.

### ■ Congrès de Périgueux en juin-juillet 1948



### ■ Congrès de Grenoble en juin 1949





Le sujet de la représentation des élus était suffisamment sensible pour que la Commission commune de la distribution décidât de le confier à un groupe de travail restreint, où Alexis Jaubert et Georges Gilberton jouèrent un rôle déterminant pour faire prévaloir la position de la FNCCR, qui consistait à limiter les circonscriptions territoriales des EPD à trois départements, pour permettre une répartition équilibrée des sièges entre collectivités urbaines et rurales. Ce groupe de travail élaborait en juin-juillet 1949 un découpage en trente-trois circonscriptions territoriales, chacune n'excédant pas trois départements. Saisie de ce projet, la CCD se réunit une dernière fois en juillet 1949 et, au terme de débats très vifs avec surtout les organisations syndicales, l'ébauche de découpage fut adoptée. Une phase importante du processus décisionnel semblait

<sup>230</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 24 juin 1949 à Grenoble.

<sup>231</sup> Bull. FNCCR n° 11, 1949.

<sup>232</sup> Arch. FNCCR, « Rapport sur la mise en place des services de distribution », document pour le XVI<sup>e</sup> Congrès national de Royan (7-10 juin 1956).

enfin s'achever, le Conseil d'administration d'EDF entérinant l'ensemble du projet le 22 juillet 1949.

## 5. L'échec définitif de la création des EPD (1950-1952) et la pâle consolation des Comités régionaux de la distribution

Alors qu'à l'été 1949 l'option des établissements publics régionaux semblait *a priori* de nature à débloquer la situation, avec la perspective d'appliquer enfin l'article 2 de la loi du 8 avril 1946, l'opposition de l'administration des Finances, qui cherchait à renforcer la mainmise de l'État sur les futurs EPD, provoqua un nouveau blocage majeur. Estimant que cette puissante intervention ministérielle, véritable main visible de l'État, pourrait se retourner contre les droits des collectivités locales, les dirigeants de la FNCCR poussèrent alors au retrait du projet, le *statu quo* leur semblant en définitive préférable, devant l'ampleur des menaces.

En effet la consultation publique, sous la forme d'une enquête auprès des collectivités locales diligentée par les préfets au printemps 1950, se transforma en une véritable épreuve. En l'espace d'un mois seulement (mai-juin), les communes, les chambres de commerce et les conseils généraux furent consultés, sur la base d'un dossier comprenant une carte délimitant la circonscription territoriale des EPD, une notice présentant leurs caractéristiques essentielles et un tableau statistique. Cette brièveté suscita de nombreuses critiques, notamment de la part de la FNCCR, qui estimait que l'enquête ne laissait pas le temps nécessaire à la réflexion et qu'elle n'était pas accompagnée des explications suffisantes<sup>233</sup>. Revenant sur son accord initial, peut-être afin de s'adapter aux dissensions apparues chez ses élus, elle appela à rejeter le projet de découpage et à revenir au cadre départemental qu'elle soutenait traditionnellement<sup>234</sup>. Les débats à son Congrès de Cabourg en juin 1950 venaient de montrer de nombreuses lignes de clivage entre ses adhérents. Certaines étaient d'ordre politique, des membres de tendance MRP ayant une préférence pour la région. D'autres renvoyaient aux caractéristiques socio-économiques des territoires, plusieurs départements urbains ne souhaitant pas être associés à leurs homologues ruraux.

Le dépouillement officiel de l'enquête et les propositions d'organisation territoriale à formuler furent confiés, sous l'égide du ministre de l'Industrie, à une commission mixte

---

<sup>233</sup> Arch. FNCCR, Résolution adoptée au Congrès de Cabourg, AG du 23 juin 1950. *Le Bulletin de la FNCCR* n°12 fut d'ailleurs entièrement consacré en 1950 à la question des EPD, ce qui montrait l'importance de la mobilisation des adhérents.

<sup>234</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 4 mai 1950.

■ Congrès de Cabourg en juin 1950



# Bulletin d'Informations

des Services Publics Communaux et Départementaux

N° 16  
SEPTEMBRE 1951

PUBLICATION TRIMESTRIELLE  
*de la Fédération Nationale  
des Collectivités concédantes et Régies*  
REDACTION-ADMINISTRATION  
1, rue de Villersexel, PARIS-7 C.C.P. Paris 1.407-63  
Tél. : LIT 68-71

## Sommaire

### COMPTE RENDU DE LA PREMIÈRE EXPOSITION NATIONALE DE L'ÉCLAIRAGE & DE LA SIGNALISATION DES VOIES PUBLIQUES

*organisée à Cabourg en juin 1950  
sur l'initiative de la Fédération Nationale  
des Collectivités concédantes et Régies*

avec le concours de la Société française des éclairagistes  
des services d'Electricité de France  
et des principaux constructeurs français de matériel  
destiné à l'éclairage et à la signalisation des voies publiques



|   |             |
|---|-------------|
| AVANT-PROPOS .....  | p. 1        |
| L'ÉCLAIRAGE PUBLIC ET LA SIGNALISATION A L'EXPOSITION<br>DE CABOURG ..... | p. 3        |
| LISTE DES ENTREPRISES AYANT PARTICIPE A L'EXPOSITION .....                | p. 15 et 16 |
| NOTICES PRESENTEES PAR LES EXPOSANTS .....                                | p. 1 à XXI  |



composée de 11 membres, dont Henri Varlet, directeur de l'Électricité et du Gaz, des représentants d'EDF et de GDF, et deux représentants de la Fédération, Georges Gilberton et M. Le Gallo, en sa qualité de vice-président. En septembre 1950, au regard des données fournies par l'État, la FNCCR dut déjà revoir sa position en admettant un découpage non plus en trente-deux mais en vingt-six circonscriptions (hors Corse). En réduisant le nombre de structures, cette modification posait à nouveau la question de la représentation des collectivités locales, en particulier l'équilibre entre territoires urbains et ruraux. Aussi G. Gilberton réclama-t-il de réviser à la hausse le nombre de délégués prévu pour cette catégorie d'administrateurs et cette proposition ne soulevant aucune véritable opposition, le principe de l'augmentation du nombre de membres des conseils d'administration des EPD fut aussitôt entériné par EDF en septembre 1950. Ce réajustement devait permettre de majorer la représentation des collectivités locales, tout en maintenant celle des organisations syndicales. Ainsi après un dernier examen par le Conseil d'administration d'EDF et par le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, la création des établissements publics semblait à nouveau toute proche à l'automne 1950...

Mais elle se heurta désormais à l'hostilité marquée du ministère des Finances, qui ouvrait en quelque sorte une nouvelle station dans ce qui devenait un véritable chemin de croix. En effet au début de l'année 1951 le ministère des Finances, dans une profonde divergence de vues avec celui de l'Industrie, voulut durcir sensiblement les textes adoptés, dans le sens d'un contrôle direct de l'État sur les EPD, sans transiter par le Service national d'EDF. Celui-ci supposait une diminution du nombre de délégués des collectivités locales, au profit de « *membres choisis exclusivement en raison de leur compétence en matière industrielle, commerciale ou financière* »<sup>235</sup>. Dans le nouveau projet de décret rédigé sous l'impulsion des Finances soumis au président du Conseil Henri Queuille, le mode de représentation des élus locaux fut effectivement nettement revu à la baisse, pour tenir compte de la nomination de « *personnalités qualifiées* ». Les collectivités locales se retrouvaient même avec un nombre de sièges inférieur, en proportion, à ce que prévoyait la loi de nationalisation<sup>236</sup>.

Cette nouvelle disposition majeure, véritable camouflet pour la FNCCR, expliqua la volonté d'Alexis Jaubert d'enterrer le projet de création des EPD, dans un revirement global de la position de la Fédération face à une ligne de front devenue trop dangereuse sur cette question stratégique. Ayant déjà accepté beaucoup de compromis sur l'autonomie des EPD et leur délimitation territoriale, les dirigeants de la Fédération n'étaient plus prêts à revoir une nouvelle fois leurs prétentions à la baisse. Ils avaient bien conscience que la question de la représentation constituait un enjeu majeur car elle déterminait les marges de manœuvre des élus dans le futur. Une présence trop

---

<sup>235</sup> Arch. FNCCR, « Composition des CA des services de distribution. Projet du ministre des Finances », 29 octobre 1951.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

faible et trop dispersée des collectivités locales dans les conseils d'administration des EPD inféoderait la branche distribution aux services centraux d'EDF. Une implication plus importante maintiendrait au contraire une pression constante sur l'entreprise et faciliterait une meilleure prise en compte des besoins locaux. En définitive le *statu quo* qui prévalait depuis 1946 leur paraissait un moindre mal, les élus pouvant continuer à exercer une certaine influence, malgré des moyens d'action plus limités. Comme le déclara Alexis Jaubert aux adhérents de la Fédération réunis en congrès à Paris en novembre 1952, « *l'absence de réforme serait évidemment encore préférable à une réforme de ce genre*<sup>237</sup> ».

Estimant que le dossier devait être désormais enterré, le président du Conseil Henri Queuille, corrézien comme Alexis Jaubert, ne promulgua pas le décret qui attirait l'ire de la FNCCR<sup>238</sup>. Certainement échaudé par l'accumulation des difficultés rencontrées, Jean-Marie Louvel, ministre de l'Industrie, stoppa alors définitivement le processus, convaincu lui aussi que l'inaction était désormais préférable. L'échec définitif de toute tentative de mise en place réelle des EPD semblait désormais avéré en 1952.

Une situation de *statu quo* appelée à perdurer s'installa donc à partir de l'été 1951, d'autant plus que l'article 2 de la loi du 8 avril 1946 autorisait de fait EDF à gérer la distribution tant que n'avaient pas été mis en place les EPD. Réunie en congrès à Metz en juillet 1951, la FNCCR tenta certes de mobiliser ses adhérents contre ce blocage suscité par la position très ferme du ministère des Finances. Absent lors du traditionnel discours de clôture, le ministre de l'Industrie Jean-Marie Louvel fit lire une allocution dans laquelle il insistait plus sur les difficultés rencontrées que sur les perspectives d'issue favorable<sup>239</sup>. La résolution votée, classiquement volontariste, qui donnait mandat aux dirigeants de la Fédération de poursuivre les démarches, fut bien reprise le mois suivant en des termes à peu près identiques par l'Association des présidents de conseils généraux. Mais sans guère d'illusions, l'heure étant au pessimisme, comme l'exprima Paul Ramadier dans une intervention très clairvoyante au congrès de Metz, aux allures quasi-prophétiques. Il y estimait que « *tout pourra être employé pour maintenir le statu quo et éviter une décentralisation sans laquelle pourtant la loi de nationalisation n'aurait pas été votée*<sup>240</sup> ».

La Fédération se divisa alors en deux camps : les « pragmatiques » et les « intransigeants ». Les premiers, aux rangs desquels figuraient Alexis Jaubert et Paul Ramadier, étaient persuadés que le dossier des EPD était désormais engagé dans une voie trop dangereuse pour les collectivités locales, une voie sans issue favorable. Ils plaidaient

---

<sup>237</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 17 novembre 1952.

<sup>238</sup> Henri Queuille resterait ici fidèle à la maxime qu'on lui a prêtée, définition même du « queuillisme » au cœur de la IV<sup>e</sup> République : « il n'est aucun problème assez urgent en politique qu'une absence de décision ne puisse résoudre. »

<sup>239</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 6 juillet 1951.

<sup>240</sup> *Ibidem* et Bull. FNCCR n° 18, 1952.

logiquement pour une réaction certes ferme dans les apparences mais modérée sur le fond, n'étant pas prêts à engager une guerre ouverte avec les différents gouvernements qui se succédaient rapidement, dans une instabilité gouvernementale caractéristique de la IV<sup>e</sup> République. Ils souhaitaient privilégier les voies traditionnelles de la protestation qu'étaient les courriers adressés aux ministres<sup>241</sup>, les résolutions de congrès ou les prises de position parlementaires. Les « intransigeants », emmenés par Yvon Coudé du Foresto (Deux-Sèvres) et Camille Riffaterre (Creuse), adoptèrent une stratégie beaucoup plus offensive. Ils envisageaient même le recours à la voie judiciaire, au nom de l'article 42 de la loi de nationalisation, qui punissait de prison et d'amende toute personne faisant obstacle à la loi... Cette stratégie déboucha sur une impasse absolue et la FNCCR lança, sans guère de conviction, un dernier feu en soutenant le dépôt d'un ultime projet de loi en novembre 1956 visant à mettre en place les EPD. Ce nouvel échec de l'automne 1956 sembla avoir raison des dernières velléités de la Fédération, y compris parmi ses membres les plus radicaux.

En termes de pâle consolation, pour canaliser les vives protestations des élus, furent mis en place, à la suite d'un décret du 31 juillet 1957, des comités consultatifs régionaux où devaient siéger des représentants des collectivités locales et des usagers<sup>242</sup>. Composés de 21 membres, dont 9 représentants des collectivités locales, 18 comités régionaux de la distribution (CRD) furent chargés de donner leur avis sur des questions assez larges, telles que les programmes de travaux et l'exploitation et la gestion des réseaux. Leur caractère purement consultatif ne saurait en aucune façon les apparenter aux EPD. Face à cette manœuvre dilatoire, Camille Riffaterre dénonça à plusieurs reprises en 1957 les droits bafoués des collectivités locales et appela les dirigeants de la FNCCR à réagir très fermement<sup>243</sup>. Malgré les interventions régulières du président Alexis Jaubert, qui accusait ces nouveaux organismes consultatifs régionaux de vider la loi du 8 avril 1946 de son contenu décentralisateur<sup>244</sup>, ces CRD furent maintenus à bas bruit comme des espaces d'échanges purement formels, au poids extrêmement faible sur les processus de décision. Sans pouvoir faire illusion, la création des CRD venait ainsi mettre en quelque sorte un terme au dossier brûlant de la mise en place des EPD, qui sonnait comme un échec pour la Fédération face à la coalition des forces jacobines pour l'interprétation et l'application de la loi du 8 avril 1946.

Ainsi au terme d'un processus qui aura duré une douzaine d'années, jalonné par de nombreux conflits, accords sans lendemain, retournements de situation, coups de théâtre, alliances en tous genres, les EPD restèrent donc lettre morte.

---

<sup>241</sup> Voir par exemple les échanges épistolaires rapportés dans le « Rapport sur la mise en place des services de distribution », document pour le XVI<sup>e</sup> Congrès national de Royan (7-10 juin 1956). Arch. FNCCR.

<sup>242</sup> Arch. FNCCR, PV du Conseil d'administration de la FNCCR du 22 juin 1957.

<sup>243</sup> Arch. FNCCR, Courriers datés des 10 avril, 3 août et 10 octobre 1957 (D. FA 072).

<sup>244</sup> Arch. FNCCR, Lettres des 3 et 31 juillet 1957 et télégramme du 1<sup>er</sup> août 1957 d'Alexis Jaubert à M. Ramonet, secrétaire d'État à l'Énergie.

## **II. La reconnaissance de la place de la FNCCR dans la régulation du service public de l'électricité et du gaz**

Pour autant, en amont et au-delà de cet échec indéniable sur le long terme de la mise en place des EPD, la FNCCR a su s'imposer dès les débuts de la IV<sup>e</sup> République, dans une continuité relative avec sa situation et son économie politiques consolidées à la fin de la III<sup>e</sup> République, comme une partie prenante indispensable dans la réorganisation du système énergétique national, à l'échelle des territoires de la République, en incarnant le principe majeur de l'unité dans la diversité.

### **1. L'institutionnalisation de la Fédération dans le nouveau système énergétique national**

En tant que représentante légitime des pouvoirs locaux, consolidée dès avant la guerre comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la FNCCR réussit surtout à partir de 1946 à institutionnaliser des échanges réguliers avec EDF et GDF, confirmant ainsi une influence multiscalaire, même si elle renvoyait d'abord au poids politique maintenu des élus ruraux, les villes jouant un rôle plus effacé.

Ainsi la reconnaissance, voire la promotion, de la Fédération était assurée par sa présence dans la plupart des organismes gérant le secteur électrique et gazier. Alexis Jaubert et Georges Gilberton étaient membres du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG), créé en 1935, qui se réunit à nouveau après la nationalisation. La FNCCR siégeait à la fois dans le Conseil national des services publics départementaux et communaux (ministère de l'Intérieur), le Commissariat général au plan, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (Caisse des dépôts et consignations), le Comité national de l'eau, les Comités de conciliation de l'électricité et du gaz<sup>245</sup>... Surtout la Fédération détenait une position cruciale au sein du Conseil d'administration d'EDF et dans ses différentes commissions. Sur les six sièges (sur 18) que comptaient initialement les usagers au sein du conseil d'administration de l'entreprise publique, quatre puis deux (à partir de 1953) étaient officiellement attribués à la FNCCR. Elle pouvait

<sup>245</sup> Bull. FNCCR, n° 100, 1973, pp. 58-59.

faire entendre sa voix avec un soutien plus large, d'autres élus membres ou sympathisants de la Fédération siégeant à ses côtés<sup>246</sup>.

■ En haut, Georges Gilberton, délégué général de la FNCCR (1934 - 1975) et Roger Gaspard, directeur d'EDF (1946-1962). En bas à gauche, André Decelle, directeur d'EDF (1962-1967), à droite, Marcel Boiteux, directeur d'EDF (1967-1979)



<sup>246</sup> Arch. FNCCR, Lettre de Jean-Marie Louvel à Alexis Jaubert, 19 décembre 1953 et FNCCR, « Les collectivités locales et la nationalisation de l'électricité et du gaz », 24 octobre 1956.

Les sujets cruciaux, en premier lieu la tarification et les investissements dans la distribution, sont traités en priorité avec les Études économiques générales (EEG), direction créée en 1956, et le directeur général d'EDF lui-même : Roger Gaspard (1946-1962), André Decelle (1962-1967) et Marcel Boiteux (1967-1979)<sup>247</sup>. Les deux derniers étaient d'ailleurs issus des EEG, qu'ils avaient dirigées, illustrant la place privilégiée de cette direction dans l'organigramme interne d'EDF. Des liens très étroits, souvent de confiance et de respect de la parole donnée et surtout des accords contractés, se nouèrent alors progressivement entre les dirigeants de la FNCCR et ceux d'EDF. La personnalité et le parcours des directeurs généraux jouèrent d'ailleurs un rôle important dans l'audience dont bénéficiait la Fédération. Ainsi Roger Gaspard, à la longévité directoriale record, connaissait bien depuis l'origine la FNCCR et son équipe dirigeante, incarnée sur le terrain par Georges Gilberton : il les avait croisés régulièrement comme membre du cabinet de Paul Ramadier, sous-secrétaire d'État aux Travaux publics en 1936-1937, et surtout comme directeur de l'Électricité pendant la guerre. Les échanges entre Roger Gaspard et Georges Gilberton furent permanents, comme en attestent de nombreux témoignages, en particulier celui de Marcel Boiteux, qui en parlait comme du « *domaine réservé de Roger Gaspard*<sup>248</sup> ». Appelé en 1967 à prendre la succession de Roger Gaspard, après l'intermède d'André Decelle, Marcel Boiteux perpétua cette « tradition » de proximité avec la Fédération, mais en exerçant en même temps une plus grande distance critique<sup>249</sup>.

Ces relations privilégiées, qui n'interdisaient pas de profondes divergences de vue, en particulier sur la mise en œuvre effective des EPD et le financement de l'électrification rurale, leur interdisaient d'aller trop loin dans leurs revendications respectives et donc de déstabiliser trop fortement leur interlocuteur. Ces règles tacites de négociation figurent même dans un dossier conservé à la direction générale d'EDF daté de fin 1961, qui consignait en douze points une série d'accords EDF-FNCCR<sup>250</sup>. Rédigé peu de temps avant que Roger Gaspard ne cède sa place à André Decelle, il s'agissait de préserver sur le long terme les principes techniques, financiers et politiques du « pacte républicain » entre l'entreprise publique et la Fédération, de plus en plus structurée en syndicats départementaux.

En effet, même si les orientations stratégiques proactives du duo formé pendant quinze ans par Alexis Jaubert et Georges Gilberton à la tête de la FNCCR, orientations en fait relativement modérées dans l'intensité des revendications et surtout tournées vers la recherche permanente du compromis, restaient largement majoritaires, des forces centrifuges réclamèrent régulièrement davantage de fermeté à l'égard d'EDF

---

<sup>247</sup> Pour EDF et GDF, le directeur général représentait le véritable « patron », alors que dans d'autres entreprises publiques, en premier lieu la SNCF, le président avait plus d'influence.

<sup>248</sup> Marcel Boiteux, *Haute Tension*, Paris, Odile Jacob, 1993, p.85

<sup>249</sup> Marcel Boiteux, *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>250</sup> « Engagements pris envers la Fédération des collectivités concédantes », 8 décembre 1961 (Arch. EDF, B. 891115 et 891188).

■ **Léon Curral, président de la FNCCR (1961 - 1964)**



et de l'État, en particulier sur la question des EPD. Elles s'exprimèrent avec vigueur en 1961 lors de l'accession à la présidence de la FNCCR de Léon Curral, qui se vit accusé par Yvon Coudé du Foresto d'avoir « partie liée avec E.D.F. », du fait de son mandat d'administrateur de l'entreprise publique<sup>251</sup>. Contrairement à ses deux prédécesseurs, Léon Curral ne fut pas d'ailleurs élu par tacite approbation mais à l'issue d'un vote à la majorité des suffrages.

En outre, l'équilibre financier global de la Fédération restait fragile et reposait en partie sur un soutien à la fois direct et indirect d'EDF. La situation budgétaire a toujours été une préoccupation classique des instances de la FNCCR, d'autant plus que, jusqu'au milieu des années 1950, il fallait tenir compte de

la situation déficitaire du bureau central d'études mis en place en 1936 par Georges Gilberton, qui n'apparaissait pas directement dans les comptes présentés en Assemblée générale<sup>252</sup>. Après-guerre, le budget de la Fédération fut d'abord abondé par les cotisations de ses adhérents, mais aussi par des subventions provenant d'EDF. Celles-ci se transformèrent progressivement en prestations de personnel, par détachement d'agents indispensables au bon fonctionnement de ses services, auprès à la fois de ses partenaires et de ses membres. Cette mise à disposition de ressources humaines et de leurs compétences par l'entreprise publique était même devenu dans les années 1960 le modèle général dans l'organigramme resserré de la FNCCR, avec le détachement à la fois de MM. Siot-Decauville, pour les questions de tarification, Blanc, pour la gestion du Facé, Lelièvre, Travassac et Kelhetter, futur successeur de Georges Gilberton comme délégué général. En même temps, au milieu des années 1960, mettant en avant le rôle qu'elle estimait jouer dans la gestion du service public de l'électricité et du gaz, au bénéfice à la fois des collectivités locales et des usagers, la Fédération obtint un autre « cadeau » substantiel, selon le terme même de Marcel Boiteux, avec la location pour un prix symbolique de son siège actuel, 20 boulevard de la Tour-Maubourg<sup>253</sup>.

<sup>251</sup> Arch. FNCCR, PV du Conseil d'administration de la FNCCR du 22 novembre 1961.

<sup>252</sup> Arch. FNCCR, voir par exemple les PV des Assemblées générales des 8 décembre 1936, 3 février 1938, 1er juillet 1948, 23 novembre 1953 ou 22 juin 1957.

<sup>253</sup> « Locaux de la Fédération », 29 novembre 1966 (Arch. EDF, B. 891091).

## 2. Du partenariat à la cogestion : la recherche difficile d'un équilibre et les critiques de l'action de la FNCCR

Naturellement, cette proximité faisait régulièrement grincer des dents dans les cercles dirigeants d'EDF et, au-delà, chez ses autres partenaires, qui dénonçaient régulièrement une situation de connivence. En effet la construction d'une culture d'entreprise publique nourrissait une méfiance, parfois proche du mépris d'une supériorité technocratique qui incarnerait l'intérêt général, face aux pouvoirs locaux qui exprimeraient la résilience des territoires girondins et la pression d'intérêts particuliers souvent divergents. Marcel Boiteux lui-même ne cachait pas son scepticisme à l'égard du régime de la concession, qu'il considérait comme désormais assez inadapté<sup>254</sup>. Pour l'entreprise publique, le maintien du statut d'autorité concédante était bien source d'un contre-pouvoir qui l'obligeait à la négociation systématique et à procéder à des transferts financiers substantiels, assimilés par certains à un gaspillage d'argent public. Ces transferts importants, qui combinaient les taxes locales sur les factures d'électricité et les redevances perçues par les communes au titre des cahiers des charges de concession, sans compter les crédits du Facé, étaient considérés comme des prélèvements préjudiciables à EDF, dans la mesure où, abondant le budget général des collectivités locales, ils n'étaient pas nécessairement consacrés au développement des réseaux ou des usages de l'électricité.

En outre, ce sentiment de défiance était alimenté par l'attitude prêtée à certains élus locaux et responsables de la FNCCR, en tout premier lieu son puissant délégué général Georges Gilberton. Celui-ci fut en effet l'objet d'un feu croisé de critiques qui s'amplifièrent jusqu'au début des années 1970, comme témoigne Marcel Boiteux lui-même dans son ouvrage autobiographique *Haute Tension*<sup>255</sup>. Loin de séparer clairement ses multiples activités (gérance de plusieurs bureaux d'études spécialisés dans l'électrification rurale, fonction de délégué général de la FNCCR, administrateur du Facé), Georges Gilberton pratiquait indéniablement une certaine confusion des genres, dont l'intensité était à géométrie variable selon les chantiers et l'ampleur des critiques... et surtout leur portée potentielle<sup>256</sup>. Mais dès 1953-1954, malgré son influence considérable sinon son emprise sur la Fédération, ses membres et l'ensemble de ses partenaires, le cumul de ses activités et ses situations de conflits d'intérêts furent mis directement sur la sellette, avec des rapports très sévères de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> Marcel Boiteux, *op. cit.*, p. 98.

<sup>255</sup> Marcel Boiteux, *op. cit.*, pp. 78-81.

<sup>256</sup> Arch. FNCCR qui comprennent un dossier volumineux intitulé « Archives Gilberton ».

<sup>257</sup> « Extrait du rapport de la cour des comptes », année 1953-1954, pp. 86-88 (Arch. EDF, B. 891400) et « Rapport fait par M. Dargenton, Inspecteur adjoint des Finances, sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification », décembre 1953-janvier 1954.

Pour éviter que de telles charges ne finissent par ternir durablement l'image et donc l'influence de la FNCCR, Yvon Coudé du Foresto et Camille Riffaterre proposèrent en 1954 la suppression pure et simple de son bureau central d'études<sup>258</sup>. Les services de la Fédération reprendraient les tâches d'expertise générale qu'il exerçait jusque-là (études techniques, économiques et réglementaires, suivi des projets législatifs...). En revanche, ils resteraient clairement à l'écart de la fourniture de prestations particulières qu'il pouvait assurer alors pour le compte des autorités concédantes, en matière de maîtrise d'œuvre notamment (par l'intermédiaire de trois structures régionales implantées à Albi, Paris et Saint-Brieuc). Ces activités seraient désormais clairement distinctes et sans lien fonctionnel direct avec la Fédération. Suivant cette proposition et ces recommandations, le bureau central fut officiellement dissout par le Conseil d'administration de la FNCCR en 1955 et les déficits issus du passé furent apurés afin que Georges Gilberton n'ait pas à les assumer seul<sup>259</sup>.

Ce dernier restait toutefois autorisé à continuer d'exercer ses propres activités, via ses bureaux d'études, nourrissant de nouvelles critiques régulières de la part de ses détracteurs, y compris au sein des membres de la Fédération. Pour autant, le délégué général fit preuve d'une résilience impressionnante car il savait toujours se rendre indispensable pour toutes les missions de défense des services publics locaux en réseaux. Ses talents, son savoir-faire et son réseau relationnel étaient particulièrement précieux dans les négociations de longue haleine pour faire prévaloir les orientations stratégiques de la FNCCR, non seulement auprès d'EDF et de GDF mais aussi de l'ensemble de ses partenaires, à commencer par les pouvoirs publics. Il put en tout cas toujours compter sur le soutien, parfois contre vents et marées, des dirigeants de la Fédération jusqu'au début des années 1970, qui reconnaissaient à la fois sa fidélité sans faille et son efficacité redoutable, voire redoutée. Alexis Jaubert et Léon Curral multiplièrent ainsi les interventions en sa faveur au plus haut niveau<sup>260</sup>.

En même temps, bien qu'elle représentât un contre-pouvoir omniprésent, très sourcilieux sur le respect de ses prérogatives et de sa capacité réelle d'influence, au-delà même de sa position institutionnelle et symbolique, la FNCCR constitua durablement un interlocuteur très précieux pour les dirigeants d'EDF et de GDF. Elle devint même parfois pour eux un allié objectif dans les relations avec l'État et les autres acteurs du secteur électrique et gazier, dans une vision commune du service public. Ainsi, à plusieurs reprises dans les délibérations du Conseil d'administration d'EDF, le soutien de Georges Gilberton fut nécessaire pour faire échouer un projet ministériel ou imposer une décision aux représentants du personnel. Dans une note interne rédigée en 1964, Marcel Boiteux soulignait les inconvénients qui résulteraient d'une stratégie

---

<sup>258</sup> Arch. FNCCR, PV de la séance du Conseil d'administration de la FNCCR du 19 juin 1954.

<sup>259</sup> Arch. FNCCR, PV de la séance du Conseil d'administration de la FNCCR du 2 juillet 1955.

<sup>260</sup> Arch. FNCCR, Lettres d'Alexis Jaubert au ministre de l'Industrie, 3 novembre 1955 et de Léon Curral au ministre des Finances, 21 décembre 1962.

consistant à « *sabrer la Fédération* ». Selon lui les dirigeants de l'entreprise publique perdraient « *une opposition organisée et compétente favorable à la nationalisation et à EDF, hostile à l'Art. 2, relativement contrôlable* » et « *un contrepois aux tendances à l'étatisation*<sup>261</sup> ». René Kelhetter, successeur de Georges Gilberton à partir de 1975, confirma en ces termes le poids, et donc le coût, de son influence souvent décisive : « *c'est avoir du poids ce qui faisait la force de Gilberton. Il n'hésitait pas à écrire à un Président d'EDF qui le trouvait cher. « Regardez ce que je vous ai fait gagner ! et je vous demande ça... Ça fait deux pour mille. Et vous trouvez que c'est cher ! ».* Il avait tout à fait bonne conscience sous ce rapport. Il trouvait que tout service devait être payé à un juste prix<sup>262</sup> ».

---

<sup>261</sup> « La Fédération des collectivités concédantes », 1<sup>er</sup> juin 1964, (Arch. EDF, B. 891188).

<sup>262</sup> Interview réalisée par Jean-François Picard et Alain Beltran, 3 juin 1981 (Arch. AHICF et EDF).

### III. La co-construction décisive d'une réforme tarifaire globale

La FNCCR et ses dirigeants ont donc participé activement jusqu'à la fin des années 1950, voire jusqu'au début des années 1960, à la co-construction d'un « modèle EDF » durable de service public énergétique à la fois national et local. Dans ce processus et cette trajectoire de co-construction, la réforme tarifaire des années 1950-1960 illustra bien la place acquise par la Fédération dans la régulation du secteur de l'énergie.

#### 1. Un chantier de longue haleine : l'élaboration d'une nouvelle économie tarifaire

La réforme tarifaire de l'énergie électrique fut l'un des grands chantiers de la nouvelle entreprise publique EDF. Grâce au statut d'autorité concédante préservé par les communes dans la loi du 8 avril 1946, la FNCCR, en tant que principale, sinon seule, représentante de leurs intérêts, avec une légitimité consolidée par la nationalisation, fut bien le partenaire essentiel d'EDF dans la co-construction du « tarif universel » proposé aux usagers domestiques à partir de 1963.

La FNCCR défendait résolument une conception de la tarification très différente de la tarification au coût marginal qui s'imposa durant les années 1950 comme la doctrine dominante à EDF, nourrie par les travaux de Gabriel Dessus et Marcel Boiteux à la Direction des études économiques. La Fédération avait en effet comme vocation originelle de protéger de nombreuses catégories de consommateurs, qui ne trouvaient pas alors d'autres relais ou organisations pour défendre leurs intérêts. Il s'agissait bien d'un des axes stratégiques de l'action continue de son efficace et influent délégué général Georges Gilberton jusqu'au début des années 1970, que Marcel Boiteux présenta comme le partenaire « qui fut à la fois le plus coriace et le plus constructif dans cette aventure d'une rénovation totale des tarifs<sup>263</sup> ».

En se faisant la porte-parole de l'ensemble des consommateurs domestiques mais aussi des petits artisans et commerçants ainsi que des agriculteurs, la FNCCR conformément au régime de la loi du 15 juin 1906 maintenu par la nationalisation, représentait collectivement les autorités concédantes qu'EDF se devait d'associer à toute ré-

<sup>263</sup> Marcel Boiteux, *Haute Tension*, op. cit., p. 78.

forme de la structure des tarifs. Ni les organismes de protection des consommateurs, d'une influence encore très faible à cette époque, ni les associations d'élus locaux, aussi bien l'Association des maires de France (AMF), qui partageait totalement ses prises de positions sur le dossier brûlant des EPD, que l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), n'intervinrent véritablement dans ce dialogue tarifaire entre EDF et GDF, qui fut littéralement une co-construction. Seules les grandes villes auraient été en capacité de faire entendre une voix spécifique pour la préservation de certains avantages tarifaires acquis avant-guerre, mais leur velléité d'émancipation, avec une tentative de sécession rapidement avortée menée par le puissant maire de Nice Jean Médecin, fut subtilement annihilée par la Fédération, qui créa en 1953 une « Section des villes »<sup>264</sup>, préservant ainsi, voire renforçant, son monopole de représentation des intérêts des autorités concédantes.

La FNCCR intervint dès l'origine, c'est-à-dire durant la première moitié des années 1950, dans le processus de réforme du tarif vert destiné à alimenter la clientèle industrielle et les distributeurs. Même si cette question concernait essentiellement les gros consommateurs d'électricité, la Fédération avait bien conscience qu'elle n'était pas du tout neutre pour les usagers basse tension (BT) qu'elle défendait. La refonte des tarifs de très haute (THT), haute (HT) et moyenne (MT) tensions pourrait être l'occasion pour EDF de revenir sur la situation très avantageuse dans laquelle se trouvaient les clients BT, qui ne supportaient qu'une partie limitée des prix de revient globaux, au détriment des industriels. Elle était susceptible d'entraîner des rééquilibrages qui se traduiraient par des hausses substantielles des tarifs BT en leur défaveur, entravant alors l'action de la FNCCR, en priorité en termes de péréquation tarifaire entre villes et campagnes mais aussi de différentiel de prix entre zones thermiques et hydrauliques.

La péréquation des tarifs BT entre villes et campagnes représentait une revendication historique de la Fédération depuis sa création, presque sa raison d'être<sup>265</sup>. Il s'agissait d'achever dans cette réforme tarifaire le processus d'uniformisation enclenché par les décrets-lois de 1935. Pour y parvenir, il fallait absolument que le tarif HT soit fixé par département et non au niveau infra-départemental, et sur ce principe stratégique, la FNCCR fut suivie facilement par le service commercial d'EDF.

Au terme d'un processus de négociation relativement consensuel, à l'inverse absolu de l'échec majeur de la mise en place des EPD, le délégué général de la FNCCR, Georges

---

<sup>264</sup> Voir *infra* chapitre 4 sur l'initiative de Jean Médecin conduisant à la création d'une Section des villes au sein de la FNCCR.

<sup>265</sup> Voir François-Mathieu Poupeau, « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue Française de Science Politique*, 2007, 57, pp.599-628.

Gilberton, put donner sans hésitation au printemps 1955 son accord au tarif vert<sup>266</sup>, le nouveau barème étant rapidement diffusé. Pour autant cette adoption fut loin de faire l'unanimité parmi les adhérents de la FNCCR : des voix discordantes, émanant essentiellement des distributeurs non nationalisés et des régions thermiques, s'élevèrent au Congrès de Perros-Guirec en juin 1957 pour critiquer classiquement le niveau trop élevé des tarifs HT<sup>267</sup>. Mais les dirigeants de la Fédération se satisfirent globalement de ce tarif vert car il s'agissait, à la fois commercialement et politiquement, d'un préalable indispensable à l'adoption du principe de péréquation départementale des tarifs basse tension.

## 2. La réforme essentielle de la tarification basse tension

La Fédération joua dans la négociation des nouveaux barèmes de prix basse tension (BT) un rôle déterminant, qui correspondait bien à sa vocation républicaine originelle sur les fonds baptismaux de la III<sup>e</sup> République finissante jusqu'au cœur de la V<sup>e</sup> République. Elle était devenue en effet la représentante patentée, sinon unique, des autorités concédantes, et par leur biais d'une grande partie des consommateurs, qui avaient du mal à dépasser dans les années 1950 individuellement et même collectivement le statut d'abonnés<sup>268</sup>. La nouvelle grille BT fut quasiment négociée à huis clos entre EDF et la FNCCR, les avancées se faisant par des rencontres régulières entre Marcel Boiteux, directeur des études économiques d'EDF à partir de 1958, et Georges Giberton. Quatre années furent néanmoins nécessaires, montrant l'âpreté des discussions pour faire converger les points de vue et obtenir un compromis satisfaisant pour les deux parties. La péréquation des tarifs entre villes et campagnes contrevenait en effet largement à la nouvelle doctrine commerciale marginaliste construite par Gabriel Desus et Marcel Boiteux<sup>269</sup>. Dans le même temps, pour la Fédération, la péréquation tarifaire, si elle ne pouvait être bien entendu infra-départementale, ne devait pas se concevoir pour autant au niveau national. Son échelle idéale, celle de la base territoriale de ses adhérents et de son maillage républicain de représentation et de notabilité, devait se construire et rester à l'échelle départementale<sup>270</sup>. En effet l'adoption d'un tarif vraiment unique sur l'ensemble de l'Hexagone, les territoires ultra-marins relevant

<sup>266</sup> CA d'EDF, séance du 24 juin 1955 (Arch. d'EDF, B. 881348).

<sup>267</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 22 juin 1957.

<sup>268</sup> Voir Yves Bouvier, *Entreprises, énergies et consommateurs en France depuis 1945. L'internationalisation des dynamiques des systèmes énergétiques*, HDR d'histoire contemporaine, Sorbonne Université, 2020, 496 p.

<sup>269</sup> François-Mathieu Poupeau, « La fabrique d'une solidarité nationale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *op. cit.*

<sup>270</sup> En 1961, les adhérents se prononcèrent pour une unification départementale à l'unanimité moins une voix. A. FNCCR, PV de la réunion des présidents des syndicats, 30 janvier 1961.

durablement de conditions et de gouvernances spécifiques, sonnerait le glas du pouvoir de négociation des concédants, en agitant même le spectre de la transformation des concessions communales en concessions d'État<sup>271</sup>.

Dans ce dossier crucial de la réforme de la tarification BT, la FNCCR se présentait certes en position de force au début de la V<sup>e</sup> République mais seul l'arbitrage en haut lieu en sa faveur du directeur général d'EDF, Roger Gaspard, au printemps 1959 permit de débloquer la situation et d'obtenir un accord autour d'un nouveau tarif horaire BT uniforme pour les usagers ruraux et urbains. Dès la fin de l'année 1959, ce principe de péréquation villes/campagnes fut entériné par la direction commerciale d'EDF et ne fut jamais depuis lors remise en cause : il s'agissait indéniablement d'une victoire majeure de la Fédération, qu'elle put mettre durablement en avant auprès de ses adhérents et de ses partenaires au sein d'un système d'acteurs assez stable des services publics en réseaux.

Les négociations sur la tarification globale BT se poursuivirent alors dans un climat un peu serein jusqu'en 1963, après l'obtention et, rapidement, la consolidation de la péréquation urbain-rural. La co-construction entre EDF et la FNCCR du tarif universel de 1963 dut cependant surmonter plusieurs différends catégoriels<sup>272</sup>. Marcel Boiteux et son équipe, après le lourd contentieux des EPD, qui restait une potion amère pour la Fédération, préférèrent ménager le président Alexis Jaubert puis son successeur Léon Curral (1961-1964) et bien entendu leur bras armé Georges Gilberton, à la pérennité remarquable, dans leur défense de catégories très diverses d'usagers, d'abord ruraux mais non exclusivement. Dans l'élaboration de ce nouveau compromis que fut la co-construction du tarif universel BT, il fallait absolument éviter que les élus les plus revendicatifs, voire les plus radicaux, de la FNCCR ne se coalisent pour faire sécession et qu'ils n'organisent à terme un contre-pouvoir beaucoup moins souple, ne partageant pas *in fine* la même conception générale des services publics en réseaux<sup>273</sup>.

Comme signe d'ouverture à la négociation, Marcel Boiteux publia en 1959 dans le *Bulletin de la FNCCR* un assez long article présentant pour la première fois les grands axes de la politique commerciale de l'entreprise, avec en premier lieu les principes de la nouvelle tarification<sup>274</sup>. La FNCCR contribua directement à l'adoption de la dénomination « Tarif universel » en proposant en novembre 1961 un projet de barème

---

<sup>271</sup> Arch. FNCCR, PV de la réunion de l'Assemblée permanente des présidents de syndicats (APPS), 21 février 1962.

<sup>272</sup> Voir « Évolutions des études, depuis 1958, d'une nouvelle tarification de l'énergie électrique applicable aux concessions de distribution publique » Arch. FNCCR.

<sup>273</sup> Voir en particulier le document « La corbeille du président Curral », 28 septembre 1962, certainement rédigé par Marcel Boiteux qui atteste précisément de la volonté d'EDF de ménager la FNCCR (Arch. EDF, B. 891115).

<sup>274</sup> *Bull. FNCCR* n° 47, 1959.

général structuré autour de trois types de tarifs<sup>275</sup>. Les négociations restèrent cependant assez ardues, avec même l'intervention de Jean-Marcel Jeanneney, ministre de l'Industrie<sup>276</sup>. En définitive, la Fédération obtint des avantages substantiels à la fois pour les petits abonnés ruraux, pour le tarif cuisine, pour la force motrice au bénéfice des agriculteurs et pour l'éclairage public des communes.

Après pas moins de vingt-cinq séances de l'Assemblée permanente des présidents de syndicats de la FNCCR et quarante-deux réunions avec EDF<sup>277</sup>, le tarif en vigueur fut définitivement adopté par EDF en décembre 1963. Cette étape décisive fut célébrée, de façon même anticipée, lors du Congrès de la Fédération à Toulouse en juin 1963 dans une atmosphère de communion républicaine. Les dirigeants de la FNCCR s'y félicitèrent de la qualité du travail accompli avec Marcel Boiteux et son équipe, légitimant ainsi leur stratégie de collaboration constructive avec EDF, mais aussi GDF, depuis la nationalisation<sup>278</sup>.

Au terme de ce long processus, certes âpre mais couronné de succès, cette réforme tarifaire globale de l'après-guerre, avec le tarif vert industriel et surtout le tarif universel BT, put ainsi aboutir au début de la V<sup>e</sup> République et les dirigeants de la FNCCR avaient pu montrer au cours des années 1950 et au début des années 1960 que leur stratégie de coopération avec EDF et l'État était gagnante. Ils ont en priorité pu mettre en avant la préservation des intérêts des usagers domestiques contre ceux des industriels et la péréquation des prix entre villes et campagnes, susceptibles de faire oublier à ses adhérents la déconvenue des EPD. Un espace de négociation restait ainsi ouvert pour les élus locaux face aux puissances technocratiques qu'étaient devenues à leurs yeux EDF et dans une moindre mesure GDF.



<sup>275</sup> Arch. FNCCR, Dossier Tarif universel et *Bull. FNCCR* n° 63, 1964.

<sup>276</sup> Arch. FNCCR, Lettre à Jean-Marcel Jeanneney, 27 mars 1962.

<sup>277</sup> Arch. FNCCR, PV de la réunion de l'APPS, 23 juin 1965.

<sup>278</sup> *Bull. FNCCR* n° 63, 1964.

■ Congrès de Toulouse en juin 1963



En conclusion, en une quinzaine d'années à partir de la Libération et de la loi fondamentale du 8 avril 1946, la FNCCR s'est ainsi affirmée comme une partie prenante indispensable par sa dimension territoriale dans la co-construction d'un nouveau modèle national de service public énergétique et la recherche de formes consensuelles de régulation locale. Par son « agilité » institutionnelle et l'étendue de ses ressources relationnelles, elle a su forger en permanence des alliances, certes fragiles dans une économie politique de la IV<sup>e</sup> République particulièrement mouvante mais qui pouvait déboucher sur un « queuillisme » assumé, à l'inverse du volontarisme modernisateur de la V<sup>e</sup> République, qualifié souvent de trop technocratique.

Il faut cependant se garder de lire dans la représentation, le champ symbolique et l'action de la FNCCR, une opposition trop systématique, voire manichéenne, entre villes et campagnes, dans la mesure où dès l'entre-deux-guerres il existait de multiples gradients entre un jacobinisme exacerbé et à l'inverse l'apologie d'une France rurale restée au stade de la République au village du XIX<sup>e</sup> siècle. D'une part, la composante territoriale urbaine<sup>279</sup> de la FNCCR dépassait largement la question, au demeurant cruciale, de l'hypertrophie parisienne, dans son économie et dans sa gouvernance ; les métropoles provinciales jouaient en fait dans le cadre de la Fédération un rôle tout à fait substantiel, comme en atteste la cartographie de ses Congrès annuels. D'autre part, la France rurale était par nature extrêmement diversifiée et complexe, avec des gradients très différents de densité et d'intensité de l'exode rural, que l'on retrouvait dans les visages multiples des syndicats départementaux de la FNCCR, dont le nombre croissait régulièrement<sup>280</sup>. La Fédération, à l'échelle locale des services publics en réseaux, incarnait ainsi durablement l'unité d'action et la solidarité nationale dans la préservation de la diversité territoriale.

---

<sup>279</sup> En 1954 la population urbaine représente 57,3 % de la population française, contre 52,9 % en 1936.

<sup>280</sup> Il existait au début des années 1960 une soixantaine de syndicats départementaux, dont le réseau constituait l'assise consolidée de la FNCCR.



## CHAPITRE QUATRE

# LA FNCCR EN QUÊTE D'UN DEUXIÈME SOUFFLE DE LA FIN DES ANNÉES 1950 AU DÉBUT DES ANNÉES 1980

La période qui s'ouvre à partir de la fin des années 1950 marque un certain essoufflement de l'action de la FNCCR, essoufflement au demeurant très progressif et dont les signes ne furent perceptibles qu'avec un important décalage chronologique. Même si bon nombre d'évolutions étaient déjà en germe au cours de la décennie précédente, la séquence de la fin des années 1950 au début des années 1980 constitue une phase de transition, au sens plein du terme, en matière de gouvernance territoriale et d'action publique, tout particulièrement dans les services publics locaux en réseau(x), qui sont la raison d'être de la Fédération<sup>281</sup>.

Elle a été marquée par trois bifurcations essentielles : les mutations de l'électrification rurale, le cycle d'âge d'or, celui de l'extension de l'accès et de la desserte, ayant pris fin avec le quasi achèvement de l'électrification du « rural profond » au début des années 1960 ; l'adaptation difficile de la Fédération et de ses adhérents aux tendances centripètes de centralisation des entreprises concessionnaires, EDF et GDF<sup>282</sup> ; enfin une première diversification de la FNCCR en-dehors de l'énergie avec la montée, encore modeste, de sa compétence Eau. Ce nouveau contexte qui marquait la fin de la haute croissance de l'après-guerre menaçait de déstabiliser le modèle de régulation des services publics en réseaux qui avaient été construits depuis les années 1930<sup>283</sup> et, partant, l'action de la FNCCR, qui s'était affirmée avec la loi du 8 avril 1946 dans le cadre d'un système institutionnel régi par un fort centralisme et une gestion monopolistique.

Par la suite, la crise énergétique historique des années 1970 eut des répercussions ambivalentes sur la position et l'influence de la FNCCR car si elle soutint clairement le programme nucléaire, en particulier comme gage de la pérennité de la péréquation à l'échelle de l'Hexagone, elle semblait peser un peu moins dans la négociation des équilibres et des compromis territoriaux républicains pour la gestion et la régulation des services publics en réseau. Elle s'associa cependant pleinement aux efforts de lutte contre la crise énergétique, en accompagnant durablement les actions d'économie d'énergie qui préfiguraient la maîtrise de la demande<sup>284</sup>.

Dans le même temps, la FNCCR, partenaire pleinement reconnue dans une politique de concertation permanente avec EDF et GDF, put mener une action stratégique en matière à la fois tarifaire et technique. En matière tarifaire, comme nous l'avons vu dans le Chapitre précédent, cette politique de concertation déboucha principalement sur l'adoption du Tarif universel, qui consacrait le principe de l'unicité des prix pratiqués, quels que soient l'usage et l'usager, conduisant à l'emploi d'un compteur unique pour les différents usages. Ce dispositif devait permettre à tous les abonnés de bénéficier de l'accès à l'énergie à bas prix mais cette opération d'unification des tarifs, œuvre comme nous l'avons montré de longue haleine, ne fut vraiment achevée qu'en 1971.

Le régime de l'électrification rurale resta durablement une chasse gardée pour les élus locaux, contribuant directement à leur indice de notabilité et à leur influence dans la mesure où il leur procurait en particulier un réel levier financier pour orienter les investissements vers des zones peu attractives. Dans une autre perspective, au demeurant tout à fait complémentaire, beaucoup de régies, et dans un nombre beaucoup plus limité de SICAE et de SEM, réussirent à survivre malgré les multiples pressions d'EDF et de GDF, grâce aux efforts déployés par les élus et leurs organisations représentatives.

La FNCCR avait acquis la consolidation de sa position de coordination des autorités concédantes par la loi du 8 avril 1946 et ses champs d'application. Son expérience en termes de négociations et d'élaboration de compromis républicain était largement

---

<sup>281</sup> La rédaction de ce chapitre sur la trajectoire historique de la FNCCR de la fin des années 1950 au début des années 1980 repose largement sur l'ouvrage de François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Peter Lang, coll histoire de l'énergie, vol. 10, 2017, 449 p., en particulier sur les chapitres 4, 5 et 6 (pp. 162-252). Elle en reprend les principales analyses, ainsi que les fonds des archives de la FNCCR, d'EDF et de l'État exploités, complétés par quelques ajouts issus de recherches additionnelles.

<sup>282</sup> Voir Beltran Alain, Bouneau Christophe, Bouvier Yves, Varaschin Denis, Williot Jean-Pierre (dir.), *État et énergie. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, CHEFF, 2009, 624 p.

<sup>283</sup> Voir Christophe Bouneau, « Les dynamiques territoriales de l'innovation : la distinction des « lieux » par les grands réseaux techniques (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles) », *La société éclatée. Le retour de l'objet local*, ss. dir. P. Musso, Éditions de l'Aube, 2014, pp 195-210.

<sup>284</sup> Voir Yves Bouvier, *Entreprises, énergies et consommateurs en France depuis 1945. L'internationalisation des dynamiques des systèmes énergétiques*, HDR d'histoire contemporaine, Sorbonne Université, 2020, 496 p.

reconnue grâce au savoir-faire de son Délégué général Georges Gilberton, qui constituait un atout indéniable, malgré la montée de critiques d'abord de moins en moins voilées puis de plus en plus virulentes à son égard. Par la voix de la Fédération, les élus locaux, ruraux mais aussi urbains - la dichotomie ayant tendance à s'affaiblir avec le mouvement d'urbanisation de la France durant la haute croissance des années 1950 et 1960<sup>285</sup> - ont pu garder dans le domaine des services publics en réseaux, en premier lieu énergétiques, une capacité d'action discrète mais réputée efficace. La réputation est bien ici un levier essentiel, même si celle-ci s'est quelque peu étiolée dans les années 1970 quand EDF, et dans une moindre mesure GDF, apparaissaient alors au faite de leur puissance<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Les historiens, en particulier en histoire économique et sociale, récusent le terme de Trente Glorieuses comme une illusion voire une erreur historique globale, préférant le terme de « haute croissance » pour désigner les années 1950 et 1960 qui ont vu un taux de croissance record du PNB et de l'IDH en Europe occidentale, et plus largement dans les pays de l'OCDE.

<sup>286</sup> Voir Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques EDF à 70 ans*, Paris, Fondation Groupe EDF, 2016, 332 p.

# I. Les mutations de l'électrification rurale : de la desserte des territoires au développement de la consommation

Les collectivités concédantes, fortes de leur situation de proximité vis-à-vis des réalités du terrain et de leurs expériences en matière d'électrification rurale acquises avant-guerre, restaient les actrices légitimes de l'achèvement de l'électrification des campagnes, terminée au début des années 1960. Au-delà elles devaient désormais accompagner le renforcement des réseaux, rendu nécessaire par l'accroissement de la demande en énergie dû aux nouveaux modes de vie des Français développés durant la haute croissance<sup>287</sup>. Dans cet objectif, elles se sont attachées à maintenir ce qui constituait, dès sa création en 1936, un outil indispensable de financement de ces travaux : le Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (Facé).

## 1. Le maintien du rôle stratégique du Facé : une « défense et illustration » permanente par la FNCCR

Les mérites du Facé avaient été reconnus par le législateur de 1946. L'article 38 de la loi du 8 avril 1946 prévoyait ainsi l'intervention d'un règlement d'administration publique pour déterminer « *les conditions dans lesquelles sera transférée à EDF la gestion du Facé (...) et les conditions dans lesquelles les ressources et les attributions de cet organisme pourraient être modifiées et complétées en vue d'assurer le paiement des dépenses d'électrification rurale supportées par les collectivités locales* ».

Ce décret du 14 octobre 1947 permit une péréquation plus équitable et plus poussée des charges d'électrification, d'abord entre urbains et ruraux mais aussi entre les ruraux eux-mêmes, à l'heure où les hameaux et écarts de très nombreuses communes n'étaient pas encore desservis et où des zones encore étendues du territoire national demeuraient sans aucune desserte en électricité.

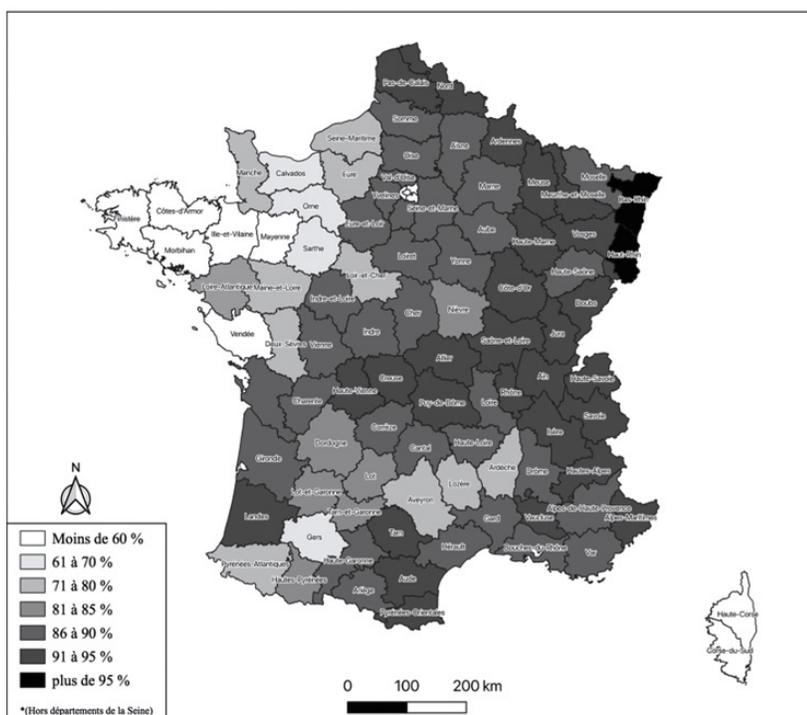
---

<sup>287</sup> Voir notamment pour le secteur emblématique du chauffage, levier majeur d'entraînement de la consommation domestique en gaz et en électricité, Renan Viguié, *Se chauffer en France au XX<sup>e</sup> siècle*, thèse d'histoire contemporaine ss dir. C. Bouneau, Univ Bordeaux-Montaigne, 2022, 619 p. et l'ouvrage qu'il en a tiré, *Bien au chaud : Histoire du chauffage au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Presses des Mines, février 2024, 322 p.

La législation de la nationalisation a donc maintenu les communes rurales dans leurs compétences de maîtrise d'ouvrage des réseaux de distribution publique d'énergie. Si elles étaient donc toujours autorisées à construire leurs propres infrastructures, l'enjeu crucial restait financier depuis l'entre-deux-guerres. Le Facé était depuis 1937, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2, l'outil coconstruit avec la Fédération pour alléger les charges municipales de financement. En 1946, la gestion de ce fonds stratégique fut confiée à un comité indépendant d'EDF, où les élus locaux conservaient une grande latitude d'action. Mais le ministère des Finances tenta progressivement d'imposer un contrôle direct, en estimant que la gestion du Facé était source de gabegies.

La menace de sa suppression fut rapidement levée par la loi de nationalisation, alors même qu'il ne restait à l'échelle nationale que 17,5 % des foyers ruraux à alimenter en électricité, avec certes de fortes inégalités régionales<sup>288</sup>.

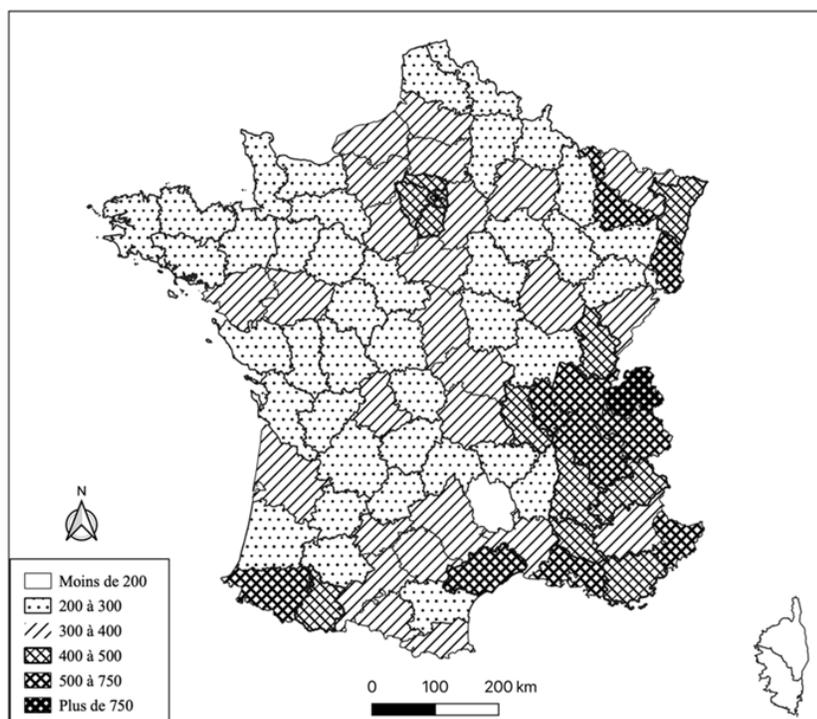
### ■ Degré d'électrification rurale en 1946<sup>289</sup>.



<sup>288</sup> FNCCR, « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification. Rappel historique. Statut actuel », Rapport présenté au XI<sup>e</sup> congrès national de la FNCCR, Troyes, juin 1951.

<sup>289</sup> Carte intitulée « Degré d'électrification rurale » in *Bulletin de la FNCCR*, n°10, août 1948, p. 32. Il s'agit du pourcentage de ménages bénéficiant de l'énergie électrique (abonnement) par rapport au nombre total de ménages des communes de moins de 2000 habitants en 1946, selon le Recensement général de la population du 10 mars 1946.

## ■ Consommation basse tension par ménage électrifié en 1946<sup>290</sup>.



L'électrification des campagnes offrait dans l'après-guerre, jusqu'au début des années 1960, une source d'influence substantielle pour les notables départementaux, par le biais des investissements et des arbitrages des multiples demandes : il s'agissait même d'une ressource symbolique du statut et de la légitimité de l'élu sur l'autel du progrès républicain et de la mystique de la modernisation économique et technologique poursuivie par les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, dans une vision démiurgique et jacobine de l'innovation irradiant les territoires<sup>291</sup>.

Deux articles de la loi de nationalisation (articles 36 et 38) préservèrent l'autonomie considérable du Facé, en reconnaissant la possibilité pour les concédants d'exercer directement la maîtrise d'ouvrage, en construisant des infrastructures s'ils estimaient que l'entreprise publique investissait trop peu. En parallèle, les ressources indispen-

<sup>290</sup> Carte intitulée « Consommation B.T. par ménage électrifié » in *Bulletin de la FNCCR*, n°10, août 1948, p. 32. Soulignons qu'il s'agit ici d'une consommation moyenne globale BT, sans distinctions cette fois des ménages urbains et ruraux, contrairement à la carte précédente.

<sup>291</sup> Voir globalement François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980) Une autre histoire du service public*, op.cit.

sables du Fonds étaient sanctuarisées car les subventions limitées du ministère de l'Agriculture et les emprunts souscrits auprès d'organismes bancaires étaient très insuffisants pour couvrir les investissements projetés. Le Facé était ainsi promu comme une quasi « enclave » fonctionnelle et financière des collectivités locales, et donc de la FNCCR, au sein de la branche distribution, protégée de la mainmise d'EDF et de l'État<sup>292</sup>. La Fédération put ainsi jouer durablement un rôle majeur dans sa gestion, avec d'abord quatre administrateurs sur douze, parmi lesquels figuraient en premier lieu Alexis Jaubert et Georges Gilberton. Elle disposait d'une voix prépondérante en cas d'égalité de vote puisque la présidence du Fonds était exercée statutairement par son président, en l'occurrence Alexis Jaubert.

Délibérant sans véritable programmation générale, le Facé offrait avant tout la ressource d'un guichet faiblement contraignant, auquel les élus locaux pouvaient faire facilement appel pour leurs projets d'équipement. Les collectivités concédantes maîtresses d'ouvrages n'étaient guère responsabilisées quant à l'emploi des crédits dans la mesure où les charges réelles supportées par leurs administrés restaient très faibles<sup>293</sup>. Ce mode de fonctionnement peu formalisé suscitait un climat de suspicion sur de multiples conflits d'intérêts qui seraient *de facto* cautionnés par la FNCCR. En 1954-1955, dans un rapport très critique sur la gestion du Facé, l'inspecteur des finances Philippe Dargenton mit directement en cause la pratique systématique du cumul des fonctions par son délégué général Georges Gilberton<sup>294</sup>. Son enrichissement personnel serait nourri par l'octroi d'allègements aux syndicats qui confiaient la maîtrise d'œuvre des travaux aux bureaux d'études régionaux qu'il dirigeait et dont le volume d'activités prit de l'ampleur sous la IV<sup>e</sup> République<sup>295</sup>.

La réforme du Facé ne fut véritablement engagée par EDF et le ministère des Finances qu'au milieu des années 1950, après l'échec des EPD acté en 1952 et durement ressenti par les élus locaux et la FNCCR, lorsque le processus permanent d'électrification du territoire et des usages changea de nature en passant d'une électrification « en surface », en voie d'achèvement, à une « électrification en profondeur », portée par la haute croissance et les dynamiques d'innovation technologique et sociale<sup>296</sup>. À l'échelle nationale, en 1954 seuls 10 % des foyers ruraux restaient à alimenter, contre 17,5 % en 1946 comme nous l'avons vu, même si persistaient d'importantes disparités dépar-

---

<sup>292</sup> Décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 38 de la loi de 1946.

<sup>293</sup> Les administrateurs du Facé tentèrent cependant à plusieurs reprises d'avoir une véritable connaissance du coût des travaux.

<sup>294</sup> Rapport établi par M. Dargenton, Inspecteur des Finances, sur le fonds d'amortissement des charges d'électrification, mars 1955 (Arch. EDF, B. 891400).

<sup>295</sup> La Cour des comptes avait déjà dressé un rapport très sévère en 1938 sur ces conflits d'intérêts et les pratiques de G. Gilberton avec ses bureaux d'études.

<sup>296</sup> Voir Christophe Bouneau et Yannick Lung dirs, *Les trajectoires de l'innovation, Espaces et dynamiques de la complexité (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, Peter Lang, 2014, 234 p.

mentales<sup>297</sup>. Pour répondre convenablement au développement attendu des usages, traditionnels ou innovants comme l'équipement en électroménager et le chauffage électrique<sup>298</sup>, dans le cadre de la construction d'une société de consommation qui ne soit pas gérée de manière trop jacobine, la refonte du Facé devint en premier lieu pour la rue de Rivoli un objectif prioritaire. Il s'agissait ici de mieux partager les efforts financiers de développement des réseaux, dans une stratégie qui soit véritablement nationale et qui intègre l'urbanisation croissante de la France.

Au terme de son rapport, véritable réquisitoire qui ne ménageait pas du tout la FNCCR, P. Dargenton préconisait de supprimer purement et simplement le Facé et de confier le financement de l'électrification rurale à d'autres modes directement contrôlables, en particulier par le ministère de l'Agriculture<sup>299</sup>. Cette conclusion radicale était partagée par la Cour des Comptes qui proposa même de substituer les services déconcentrés de l'État aux syndicats intercommunaux, jugés peu rigoureux dans l'utilisation des fonds publics. Directement mis en cause, la FNCCR et le Conseil d'administration du Facé répondirent aussitôt par la voix de leur président Alexis Jaubert, dans une « défense et illustration » argumentée. Dans ce plaidoyer *pro domo*, celui-ci réussit à sauver la tête de Georges Gilberton, « administrateur compétent, écouté, suivi et apprécié<sup>300</sup> ». En définitive il parvint à annihiler cette première offensive majeure de la rue de Rivoli en obtenant le soutien des ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Industrie, invités à plaider pour la pérennité du Fonds<sup>301</sup>.

Le ministère des Finances revint cependant régulièrement à la charge pour réclamer un véritable cadrage, sinon un contrôle direct, du Facé et donc plus largement du régime de l'électrification rurale. Il obtint ainsi à la fin des années 1950, au moment de l'installation de la V<sup>e</sup> République, ce que l'on peut qualifier sans hésitation de mise en veilleuse du Fonds. La loi de finances de 1959 engagea en effet une réforme majeure du fonctionnement du Facé, dont les ressources ne pouvaient désormais plus financer de nouveaux travaux, se cantonnant à alléger les charges des engagements antérieurs. Mise devant le fait accompli, la FNCCR tenta bien d'allumer des contre-feux en intervenant en particulier auprès du ministre de l'Industrie Jean-Marcel Jeanneney<sup>302</sup> et en multipliant les résolutions les plus fermes à son Congrès d'Evian en juin 1959<sup>303</sup>. Les interventions répétées des députés et sénateurs lors du vote de la loi de finances de 1960 pour rétablir le Fonds dans son périmètre initial restèrent cependant sans succès.

---

<sup>297</sup> « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification », mai 1967, p. 38 (Arch. FNCCR, D. FH 001 et Arch. EDF, B. 891189).

<sup>298</sup> Voir Renan Viguié, *Se chauffer en France au XX<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*

<sup>299</sup> « Rapport fait par M. Dargenton... », *op. cit.*

<sup>300</sup> « Réponses au rapport de M. Dargenton... », figurant au début du Rapport, *op. cit.*

<sup>301</sup> Voir en particulier la motion du CA du Facé du 7 mai 1954 et la lettre d'Alexis Jaubert au ministre de l'Industrie, 3 novembre 1955. Arch. FNCCR

<sup>302</sup> Arch. FNCCR, Lettres d'Alexis Jaubert des 30 janvier, 21 avril, 10 septembre et 19 novembre 1959.

<sup>303</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 13 janvier 1959.

## 2. La promotion continue de l'électrification rurale par la Fédération : d'une dynamique d'extension à l'accompagnement du renforcement des réseaux

La FNCCR dut ainsi accepter bon gré mal gré cette nouvelle donne imposée par un exécutif considérablement renforcé par la nouvelle Constitution, qui semblait sonner le triomphe du volontarisme de la technocratie. Elle se résolut à négocier des conditions acceptables pour les travaux de renforcement, parvenant d'une part à limiter la contribution financière directe des collectivités locales à ce qu'elle était avant la réforme et surtout en obtenant que les communes conservent la maîtrise d'ouvrage des travaux. Pour s'exercer, cette compétence de maître d'ouvrage nécessitait que les élus participent aux instances créées dans chaque département pour définir l'état des besoins et répartir les crédits alloués par les pouvoirs publics. Il s'agissait d'un nouveau combat pour la FNCCR et ses adhérents, tout aussi difficile que pour le maintien du Facé car, avec sa réforme profonde de 1959 réduisant considérablement son levier financier, il devenait crucial que les élus participent aux travaux des commissions départementales, qui statuaient sur le financement des projets d'électrification rurale. La nouvelle menace d'une mise à l'écart par le Génie rural amena les syndicats d'électricité et leur porte-parole naturel, la FNCCR, à poser des garde-fous auprès des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, en obtenant des garanties sur leur participation effective à ces délibérations.

Ainsi au début des années 1960 une nouvelle configuration de la gouvernance de l'électrification s'était imposée, en passant d'un statut de quasi-autogestion de l'électrification rurale par les élus à une configuration plus complexe, marquée par une plus forte interdépendance avec EDF et les services déconcentrés de l'État. Pour autant les batailles autour de la maîtrise d'ouvrage se poursuivirent et même s'accrochèrent dans les années 1960 et 1970. Devant la fermeté de la FNCCR, tout particulièrement de son délégué général Georges Gilberton, dont la détermination et l'influence semblaient même consolidées par deux décennies de combats aux succès pourtant inégaux, EDF devait s'en tenir aux termes d'un protocole passé avec la Fédération, qui stipulait que « *[l'entreprise] ne demande pas et ne prétend pas exercer la maîtrise [d'ouvrage] pour les travaux portant sur les réseaux basse tension et les postes de transformation MT/BT desservant les communes rurales*<sup>304</sup> ». Lors du Congrès de la Baule en juin 1967, Olivier Guichard, ministre de l'Industrie, tint à rassurer la Fédération sur l'enjeu majeur de la maîtrise d'ouvrage dans son discours de clôture, promettant que ses services s'efforceront « *de dégager rapidement une solution raisonnable, [...] souhaitant que, sur ce problème, comme en tous les autres, une collaboration fertile entre l'Administration, Électricité de France et la Fédération continue*<sup>305</sup> ».

<sup>304</sup> « Électrification rurale », 31 mars 1965 (Arch. EDF, B. 890646).

<sup>305</sup> Bull. FNCCR n° 80, 1968.

Un compromis satisfaisant entre EDF et la FNCCR sembla trouvé durant l'été 1967 avec la mise en place d'un nouveau « Fonds d'équipement rural », administré par le Génie rural mais avec des représentants à la fois de l'État, d'EDF et de la FNCCR, chargé de la totalité des financements dédiés à l'électrification des campagnes. La maîtrise d'ouvrage restait toujours aux mains des communes, l'entreprise publique n'ayant donc pas obtenu gain de cause, au-delà de quelques contreparties financières limitées. En tout cas, ce compromis, qui satisfaisait vraiment la Fédération<sup>306</sup>, fut entériné à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1968.

EDF revint rapidement à la charge pour obtenir le renforcement de ses pouvoirs de maîtrise d'ouvrage. La loi de finances de 1971 consacra dans cette perspective le transfert des communes les plus denses des espaces ruraux<sup>307</sup> vers le régime urbain, c'est-à-dire sous maîtrise d'ouvrage d'EDF. L'étape logique suivante fut le transfert de départements entiers vers le régime urbain. Malgré la crise économique des années 1970 et la mise en place très progressive d'une politique d'économies d'énergie, la conjoncture restait très favorable au développement des usages électriques dans le cadre de l'essor continu de la société de consommation<sup>308</sup> et de la pression de l'urbanisation, qui bénéficiait des dynamiques diffuses de la périurbanisation. Mais dans cette croissance continue de la consommation d'énergie électrique, quasiment contracyclique, de façon largement structurelle depuis les débuts de l'électrification, l'électrification rurale continuait à peser financièrement de façon très substantielle, confirmant ainsi son assise politique comme source de notabilité territoriale à une échelle moyenne, classiquement celle du département<sup>309</sup>. Alors qu'ils représentaient environ 1,5 milliard de francs par an pour la période 1966-1970, les investissements consacrés à l'électrification rurale s'élevaient à 2,5 milliards de francs entre 1971 et 1975, puis 3,6 milliards de 1976 à 1980. L'État se heurtait en quelque sorte à un mur d'investissements, qui nécessitait de mobiliser de nouvelles ressources pour moderniser et développer les infrastructures de distribution, à l'heure où l'effort prioritaire concernait désormais le développement du programme électronucléaire (Plan Messmer)<sup>310</sup>. Parmi les solutions figurait le transfert de nouvelles communes à EDF, sous le régime dit urbain, l'entreprise publique se substituant alors à l'État pour le processus de financement des travaux.

Au nom du respect des libertés et des spécificités locales, la FNCCR tenta en vain de s'y opposer, son président Léon Labbé multipliant les interventions auprès du Gouvernement<sup>311</sup>. Mais l'arbitrage rendu par Matignon en avril 1974 confirma le transfert

---

<sup>306</sup> Bull. FNCCR n° 79, 1967.

<sup>307</sup> Il s'agissait des collectivités faisant partie d'une agglomération urbaine d'au moins 5 000 habitants.

<sup>308</sup> Voir Yves Bouvier, *Entreprises, énergies et consommateurs en France depuis 1945*, op. cit.

<sup>309</sup> Voir globalement François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)*, op. cit.

<sup>310</sup> Voir Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques EDF à 70 ans*, op. cit.

<sup>311</sup> Arch. FNCCR, Conseils d'administration de la FNCCR des 3 mai et 20 novembre 1973.

■ Léon Labbé, président de la FNCCR (1970 - 1977),  
et René Kelhetter, directeur de la FNCCR (1975 - 1991)



de départements entiers. Certes les bastions de la Fédération dans le Centre et le Midi, de même que les territoires disposant d'un syndicat départemental, furent préservés, mais onze départements furent en définitive effectivement transférés, en considérant le caractère plus ou moins « concentré » de leur population, critère suscitant naturellement des interprétations contradictoires : Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle, Territoire de Belfort, Yvelines, Val d'Oise, Savoie, Essonne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales et Var<sup>312</sup>. Pour autant dans les années 1970 le rôle croissant joué par EDF dans la gestion des investissements en zone rurale conservait les élus locaux au cœur du jeu décisionnel. Ayant réussi à préserver leur statut de maîtres d'ouvrage dans une majorité de départements, les communes et leurs groupements, avec leur porte-parole la FNCCR qui continuait à assurer la coordination de leurs intérêts, restaient des forces avec lesquelles il fallait composer pour 85 % des travaux d'électrification rurale, puisqu'EDF n'avait toujours l'entière maîtrise que des 15 % restants.

Au début des années 1980, en tant que maîtres d'ouvrages des réseaux de distribution, les élus locaux détenaient toujours de réelles capacités d'influence et d'action, grâce en premier lieu à la pugnacité de la FNCCR mais aussi au soutien presque structurel d'administrations d'État telles que le Génie rural et les Ponts et chaussées. Dans une convergence objective d'intérêts et de recherche de légitimité, ces dernières avaient

<sup>312</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 24 avril 1974.

également besoin de préserver leurs sources rurales, dans une acception large, de pouvoir et de financement. Ce fut bien à cause des divergences de vues et des divisions à l'intérieur de l'appareil d'Etat que le Facé a pu subsister contre vents et marées, en dépit de l'achèvement de l'électrification en surface depuis les années 1960. Grâce à la nouvelle dynamique de renforcement des réseaux pour répondre à l'augmentation et la diversification de la consommation énergétique, la Fédération et son réseau de syndicats ont pu continuer à exercer durablement un contrepoids, sinon un contre-pouvoir face à EDF<sup>313</sup>, et dans une moindre mesure dans le domaine des réseaux gaziers face à GDF<sup>314</sup>. Durant toute notre période jusqu'aux années 1980, l'électrification rurale et ses différents leviers administratifs, techniques et financiers offraient toujours à la FNCCR et ses adhérents une ressource précieuse de légitimité politique par son utilité publique dans la défense globale des services publics en réseaux. L'héritage originel du compromis républicain girondin porté sur les fonts baptismaux de la création de la Fédération en 1934 fut constamment renouvelé sur l'autel des Congrès de la FNCCR, de ses discours d'ouverture et de clôture et de son corpus nourri de résolutions aux résonances historiques et donc récurrences multiples : La Baule en 1967, Cannes en 1972, Biarritz en 1976 et Dijon en 1982 illustrèrent cette tradition toujours réactualisée dans son contexte et ses territoires énergétiques<sup>315</sup>.

### 3. Une intervention limitée de la Fédération dans le secteur gazier

Les questions gazières occupèrent en tout cas une place limitée dans les débats et l'action globale de la FNCCR jusqu'au début des années 1980. Pourtant le gaz faisait bien partie depuis l'entre-deux-guerres des compétences historiques de la FNCCR et les Assemblées générales mentionnaient simplement la composition et le renouvellement du Bureau de la Section Gaz<sup>316</sup>. En fait la situation, et donc le rôle de la Fédération, était bien différente de celle de l'électricité, qui était dominante par le processus tech-

---

<sup>313</sup> Voir Beltran Alain, Bouneau Christophe, Bouvier Yves, Varaschin Denis, Williot Jean-Pierre (dir.), *État et énergie. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, op. cit.*

<sup>314</sup> Voir développement *infra* concernant la présence très discrète des questions gazières dans la vie de la FNCCR jusqu'au début des années 1980.

<sup>315</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales de la FNCCR des 14 juin 1967 à la Baule, 14 juin 1972 à Cannes, 13 octobre 1976 à Biarritz et du 5 octobre 1982 à Dijon.

<sup>316</sup> Par exemple le PV du 23 novembre 1953 à Paris indique que M. Baylac, maire-adjoint de Marmande est renouvelé comme président, entouré de MM. Besson, président du syndicat départemental de l'Allier, Champleboux, président du syndicat intercommunal du Puy-de-Dôme, Chantelauze, président du syndicat départemental de la Haute-Loire, Deutschmann, président du syndicat des communes de la banlieue de Paris, Herzog, président du syndicat départemental de l'Aube, Martin, président du syndicat départemental de la Mayenne, Minaud, vice-président du syndicat des communes de la banlieue de Paris, Monboise, président du syndicat départemental du Cantal, Rey, maire de Colmar et Roiret, président du syndicat intercommunal de la région lyonnaise.

nico-économique d'électrification quasi générale de l'ensemble des territoires de la République. A l'inverse le gaz n'était pas considéré comme un service public national à caractère universel. Il n'était présent au début des années 1950 que sur une portion limitée de l'Hexagone, seulement 600 communes regroupant cependant la majorité de la population des agglomérations de plus de 20 000 habitants. La progression commerciale de Gaz de France se fit alors largement grâce à la diffusion progressive durant les années 1960 dans l'ensemble de la France méridionale, plus particulièrement dans le Sud-Ouest, du gaz naturel de Lacq, gisement découvert dans le Béarn en 1951 mais exploité seulement à partir de 1957<sup>317</sup>. Sa mise en production représenta en effet d'énormes difficultés techniques, du fait de la profondeur du gisement mais surtout à cause de l'importante teneur en sulfure d'hydrogène, un gaz corrosif et toxique<sup>318</sup>. Plus largement sa substitution au gaz historique de ville, qui a marqué le paysage urbain avec ses usines à gaz, nécessita la construction d'un réseau de transport d'énergie spécifique, qui fut en même temps un levier d'aménagement industriel global du territoire national<sup>319</sup>. La progression de la desserte et donc des territoires gaziers connut alors une impulsion décisive puisqu'au début des années 1990, 5 000 communes étaient désormais desservies, représentant alors un tiers des consommateurs français<sup>320</sup>. Principal concessionnaire de loin, aux côtés des régies locales, des réseaux de distribution publique, GDF n'était pas cependant soumis à une obligation de raccordement, celui-ci dépendant de critères de rentabilité établis en lien avec l'État.

La présence du gaz fut ainsi extrêmement discrète dans les documents officiels de la FNCCR, procès-verbaux des Assemblées générales et des réunions du Conseil d'administration jusqu'au début des années 1980. Parmi les faits marquants, la FNCCR a pu conclure avec GDF en septembre 1976 un accord permettant un meilleur développement de l'activité commerciale gazière des régies : les clients industriels qui ne pouvaient être desservis jusque-là par les régies que jusqu'à concurrence de 5 millions de thermies, pouvaient désormais l'être jusqu'à 15 millions de thermies, soit un triplement de la capacité de pénétration commerciale industrielle gazière des régies<sup>321</sup>. Par exemple dans les points sur lesquels le Congrès de Biarritz attendait des clarifications et des prises de position des pouvoirs publics, aucune revendication n'était indiquée concernant le gaz dans le document préparatoire<sup>322</sup>. Il fallut ainsi attendre l'Assemblée générale de la Fédération du 16 avril 1980 à Paris pour qu'un petit paragraphe fût

---

<sup>317</sup> Voir Alain Beltran et Jean-Pierre Williot, *Le Noir et le Bleu, Quarante années d'histoire du Gaz de France*, Paris, Belfond, 1992, 332p.

<sup>318</sup> Voir Alain Beltran, Christophe Bouneau et Laetitia Maison-Soulard dirs, *Le bassin de Lacq : métamorphoses d'un territoire, Cahiers du Patrimoine*, n°105, Editions de la MSHA et Inventaire général du patrimoine culturel, 216 p.

<sup>319</sup> Voir Alain Beltran et Jean-Pierre Williot, *Les routes du gaz. Histoire du transport du gaz naturel en France*, Paris, Le Cherche Midi, 2012, 303 p.

<sup>320</sup> Voir *infra* chapitre 5.

<sup>321</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 13 octobre 1976 à Biarritz.

<sup>322</sup> Arch. FNCCR, « Points sur lesquels le prochain Congrès attend des explications du Ministre », 6 octobre 1976.

enfin consacré au secteur du gaz, pour souligner d'ailleurs globalement la qualité des rapports développés avec GDF. Le président Robert Morlevat s'y exprimait ainsi : « je voudrais souligner la qualité des rapports que la Fédération entretient avec Gaz de France et M. Alby, devenu Président de GDF, nous a d'ailleurs fait l'honneur d'une visite à la Fédération<sup>323</sup> ». Pour autant le seul point de concertation et collaboration évoqué concernait la fin progressive de l'alimentation des villes du Nord et de l'Est de la France par du gaz néerlandais de Groningue, dont les spécificités techniques imposaient une adaptation pleinement maîtrisée des installations pour la substitution d'autres sources géographiques d'approvisionnement en gaz. Robert Morlevat de se féliciter : « là encore nous avons eu notre rôle à jouer au Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, pour faciliter la couverture administrative de l'opération de conversion, tout en assurant la meilleure information des collectivités concernées et en prenant le maximum de garanties pour les usagers, grâce à l'étude des conversions opérées par Gaz de France dans deux concessions témoins du Nord et de l'Aisne (à Caudry et Bohain)<sup>324</sup> ».

#### 4. Les signes multiples d'un essoufflement de la Fédération

La remise en cause, voire l'affaiblissement progressif, de l'influence globale et donc des résultats de l'action de la FNCCR dans la gestion des services publics locaux en réseaux, essentiellement d'électricité et de gaz, apparaît clairement lorsque l'on compare son économie générale d'une part au tournant des années 1950 et 1960 et d'autre part à celui des années 1970 et 1980. Au début de la V<sup>e</sup> République, la Fédération apparaît toujours rayonnante, sinon en position de force. Malgré ou certainement grâce à l'échec de la création des EPD, elle a su préserver et actionner efficacement sa capacité de négociation auprès des opérateurs nationaux EDF et GDF. Elle pouvait ainsi mettre à son actif auprès de ses adhérents, de ses partenaires et associations concurrentes et des pouvoirs publics, à la fois sa forte implication dans la grande réforme tarifaire des années 1950 et 1960, qui a sanctuarisé en quelque sorte la péréquation, le maintien de son contrôle sur la gestion du Facé et la négociation d'un nouveau cahier des charges de la distribution publique d'électricité. Dans le même temps, si elle n'a pu empêcher la création en 1962 de l'ANROC, association concurrente des distributeurs non nationalisés (DNN), elle a réussi habilement à conserver le monopole de représentation des autorités concédantes, en tuant dans l'œuf au milieu des années 1950 l'initiative de création d'une association de villes concurrente. Ainsi son poids politique local et son rayonnement national s'exprimaient par la diffusion importante de son riche *Bulletin* et surtout l'ampleur de la mobilisation de ses adhérents pour ses Congrès longtempers annuels et les échos rencontrés par ces derniers. De fait, les masses de

<sup>323</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 16 avril 1980 à Paris.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

granit de la République au village semblaient intangibles à travers la représentation de la FNCCR : en 1964 parmi ses 80 membres environ, suppléants compris, l'Assemblée permanente des présidents de syndicats (APPS), instance essentielle de la Fédération, ne comptait pas moins de 9 sénateurs, 6 députés, 14 présidents de conseils généraux en fonction et une dizaine d'anciens ministres<sup>325</sup>. La FNCCR maîtrisait ainsi pleinement la cartographie nationale des services publics en réseaux, encore profondément marquée par la ruralité de l'archipel territorial français.

Les deux décennies suivantes ont montré en revanche un certain essoufflement, que ses détracteurs qualifiaient d'apathie voire d'immobilisme pour la préservation des intérêts acquis par les élus locaux, à la fois aux échelles municipales et départementales. En particulier la négociation de nouveaux contrats de concession resta lettre morte. La loi du 8 avril 1946 avait maintenu dans leur intégralité les concessions régies par les dispositions du cahier des charges type de 1928. Ces concessions venant progressivement à expiration, un nouveau cahier des charges type fut approuvé en 1960<sup>326</sup> mais ce nouveau modèle n'a jamais été mis en œuvre. Il y eut bien de nouvelles tentatives d'adaptation en 1971 et en 1977, mais elles se soldèrent par le même échec<sup>327</sup>. À défaut d'une révision des contrats, qui était prévue à l'article 37 de la loi de nationalisation, les dispositions contractuelles des anciens cahiers des charges ont été maintenues par tacite reconduction. Or ces dispositions apparurent de fait de moins en moins adaptées aux réalités économiques et techniques de la distribution d'électricité. Cette situation, marquée par cette absence prolongée de révision, conduisit à ce que les relations contractuelles entre les collectivités concédantes, l'entreprise concessionnaire EDF, et les usagers furent progressivement régies par des textes législatifs et réglementaires et des règles commerciales édictées par le concessionnaire.

Globalement, la densité des actions de la FNCCR et ses interventions décisives dans la sphère des politiques publiques locales se réduisirent, avec une tendance à l'espacement des Congrès, à l'origine annuels, avec l'organisation de seulement quatre Congrès en quinze ans (la Baule en 1967, Cannes en 1972, Biarritz en 1976 et Dijon en 1982). Ses Bulletins étaient devenus de plus en plus techniques, certes pour répondre toujours mieux aux besoins exprimés par ses adhérents, mais ils offraient désormais l'image d'une organisation qui administrait surtout le quotidien, plus qu'elle n'était porteuse de débats sur la gestion du secteur énergétique et des services publics locaux.

Dans cette perspective, les politiques publiques locales de l'électrification semblaient moins au centre des préoccupations des élus et de leurs administrés, d'abord parce que l'électrification rurale avait changé de nature au cours des années 1960, en pas-

---

<sup>325</sup> Bull. FNCCR n° 64, 1964.

<sup>326</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 31 janvier 1961.

<sup>327</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 13 juin 1978.

■ Sélection de photos des congrès de La Baule 1967, de Cannes 1972 et de Biarritz 1976





sant d'une dynamique d'extension à une logique de renforcement et de densification. D'autres horizons et d'autres enjeux s'imposaient dans la gestion des services publics en réseaux et donc dans l'agenda politique local. Dans les territoires, l'adduction d'eau prenait partiellement le relais de l'électrification rurale à partir du milieu des années 1950, complétée nettement plus tard par l'assainissement, incarnant un nouveau le-

vier de modernité après les chemins de fer au XIX<sup>e</sup> et l'électrification dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>328</sup>. La France des notables se devait de s'emparer de ce nouveau levier d'action publique, tout particulièrement à l'échelle départementale, dans la mesure où les collectivités locales obtenaient progressivement de l'État des crédits d'équipements substantiels, qui finissaient par dépasser les financements du Facé<sup>329</sup>.

■ À gauche, Marcel Herzog, secrétaire général de la FNCCR (1934 - 1973) et Georges Gilberton, délégué général de la FNCCR (1934 - 1975). À droite, Jean Saint-Cyr, président de la FNCCR (1964 - 1970)



En outre, la génération de dirigeants fondateurs de la FNCCR disparut progressivement avec le décès d'Alexis Jaubert en 1961, de son successeur Léon Curral<sup>330</sup> et de Camille Riffaterre<sup>331</sup> en 1964, puis de son secrétaire général historique Marcel Herzog en 1973<sup>332</sup>. S'estompa alors classiquement la culture et la mémoire de ses pères fondateurs, emportées par le renouvellement des générations. Jean Saint-Cyr (1899-1990) président de la FNCCR de 1964 à 1970, représentait une nouvelle génération. Président du Syndicat intercommunal d'électricité de l'Ain de 1950 à 1983, il fut maire

<sup>328</sup> Voir globalement François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980)*, op. cit et Christophe Bouneau, « La contribution de l'électrification à la genèse de l'aménagement du territoire en France durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle », *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 29-50.

<sup>329</sup> Pour une mise en perspective globale des modalités et difficultés de financement des investissements publics locaux voir *Bull. FNCCR*, n° 53, 1960, pp. 40-47.

<sup>330</sup> Léon Curral, président de la FNCCR de 1961 à 1964, était maire de Sallanches en Haute-Savoie, président du Syndicat départemental d'électricité de la Haute-Savoie et président de la Régie de Sallanches.

<sup>331</sup> Camille Riffaterre (1879-1964) fut maire de sa ville natale de Bourganeuf et conseiller général de la Creuse. Député socialiste de la Creuse de 1928 à 1940 il siégea classiquement à la Commission de l'agriculture.

<sup>332</sup> Voir les *Bulletins de la FNCCR*.

de Villars-les-Dombes, conseiller général de l'Ain et président du conseil général. Élu sénateur de l'Ain de 1946 à 1951 et député de 1951 à 1956, il fut rapporteur en particulier en 1954 de la loi sur l'enseignement agricole<sup>333</sup>.

Après un très long exercice de quatre décennies de la fonction stratégique de délégué général, Georges Gilberton vit s'accroître au début des années 1970 le feu roulant des critiques sur l'exercice de ses missions. Élu en novembre 1969 nouveau président de la FNCCR, le conseiller d'État Léon Labbé<sup>334</sup> précipita sa chute et obtint difficilement son renvoi, René Kelhetter, ancien ingénieur d'EDF, lui succédant en 1975 en tant que directeur général, fonction qu'il exerça jusqu'en 1991. Le retrait de Georges Gilberton se déroula ainsi dans des conditions pénibles, avec un contentieux complexe, en particulier financier, qui s'éternisa jusqu'en 1976<sup>335</sup>. Cet épisode assez pesant, susceptible d'affaiblir le rayonnement global de la FNCCR, assombrit indéniablement l'atmosphère de la vie associative de la Fédération au milieu des années 1970.

#### ■ Georges Gilberton et René Kelhetter



<sup>333</sup> Vétérinaire de profession, Jean Saint-Cyr fut président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires de 1948 à 1966.

<sup>334</sup> Léon Labbé, avocat au Conseil d'Etat, était président du Syndicat départemental d'électricité de l'Orne et maire d'Amilly.

<sup>335</sup> Arch. FNCCR. Le Conseil d'administration de la FNCCR a réuni un « dossier Gilberton » dense et complexe, avec en particulier deux sous-dossiers constitués en 1976 intitulés « Balance des comptes » et « Locaux ».

## II. L'adaptation complexe de la FNCCR aux nouvelles orientations stratégiques des pouvoirs publics et des opérateurs de réseaux

### 1. De l'ombre à la lumière : le rôle et le modèle controversés des distributeurs non nationalisés (DNN)

Les distributeurs non nationalisés (DNN) constituèrent avec le régime de l'électrification rurale, dont nous venons d'examiner la trajectoire, avec ses bifurcations et ses fortes continuités, une véritable « enclave territoriale » au sein du nouveau modèle national de service public instauré par la loi du 8 avril 1946. Créées avant-guerre dans de nombreux départements, les régies, les sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE) et les sociétés d'économie mixte (SEM)<sup>336</sup> furent conservées par la loi de nationalisation, sous la pression des élus mais leur survie n'était guère assurée sur le long terme, leur nombre se réduisant régulièrement durant notre période. Les DNN durent en effet surmonter deux contraintes majeures, d'une part l'augmentation régulière de la consommation d'énergie qui nécessitait des investissements majeurs dans les réseaux et surtout la pression d'EDF et GDF qui considéraient comme archaïque et inefficace, sinon illégitime, la préservation d'opérateurs indépendants, avec des enclaves territoriales qui échappaient à leur emprise.

Le vote de la loi Armengaud du 2 août 1949, qui traitait surtout des questions de production, reconnut en tout cas le modèle alternatif spécifique des DNN, avec un soutien clair exprimé par la FNCCR<sup>337</sup>. Le serpent de mer de la mise en place des EPD et de son avortement répété ne se traduisit pas pour autant par un front uni, comme en attestent les prises de position différentes à l'intérieur de la Section des Régies formulées lors du Congrès de Cabourg de la Fédération en juin 1950<sup>338</sup>. Paul Garnier, qui présidait la Régie d'électricité du Loir-et-Cher et la Section des régies de la FNCCR, était ainsi favorable à l'intégration des DNN aux futurs EPD<sup>339</sup>. À l'inverse d'autres responsables de régies redoutaient de participer aux EPD, en invoquant le risque de perte d'autono-

<sup>336</sup> Les DNN recourent des organismes aux statuts et formes juridiques très variés. On y trouve surtout des régies et des SICAE, les SEM étant minoritaires à l'époque. Pour des raisons de commodité et pour éviter les répétitions, nous nous en tiendrons par la suite à ce terme générique de « DNN » ou à celui d'« opérateurs locaux ».

<sup>337</sup> Arch. FNCCR, circulaire régionale n° 38, 30 juin 1949.

<sup>338</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 23 juin 1950.

<sup>339</sup> Bull. FNCCR n° 13, 1950.

mie et surtout, en creux, la crainte d'avoir à partager les avantages financiers qu'ils tiraient d'une gestion locale de la fourniture d'énergie. En tout cas, l'échec avéré en 1952 de la mise en place des EPD écarta ce danger d'absorption *de facto* des DNN mais ne réduisit pas la ligne de partage, voire de fracture, qui se dessinait entre les opérateurs locaux plutôt riches et bénéficiaires, souvent urbains, et les structures plus petites et moins prospères, surtout rurales, qui auraient pu gagner à intégrer les futurs EPD.

La survie, voire le développement, des régies passait par l'obtention de rabais sur le prix d'achat du courant HT, pour essayer de desserrer l'étau tarifaire imposé par EDF et GDF. Si elles pouvaient négocier par elles-mêmes, comme les régies syndicales de la Gironde qui obtinrent de haute lutte un accord tarifaire particulier avec EDF, elles préféraient cependant utiliser le savoir-faire de la FNCCR dans le jeu des négociations collectives, car, depuis sa création dès 1935, sa Section des régies représentait un interlocuteur reconnu pour EDF et l'Etat. La question du prix d'achat du courant HT constituait la pierre d'achoppement récurrente. L'entreprise publique distinguait en effet deux catégories de DNN, selon qu'ils avaient une consommation spécifique dite faible ou forte, renvoyant à la rentabilité commerciale du territoire desservi, qui combinait densité de population et niveau de consommation. L'objectif résolument poursuivi par la FNCCR consistait à négocier pour ces « petites » régies des taux de ristournes supérieurs aux 10 % contractuels, pour les maintenir tant bien que mal financièrement à flot. Les efforts répétés de la Fédération, avec des interventions argumentées de Georges Gilberton, conduisirent à l'obtention régulière, au cours des années 1950, de ristournes pour les DNN en difficulté, pouvant aller jusqu'à 17 % par rapport à la codification générale d'EDF<sup>340</sup>. Ceux-ci sont alors salués par la Section des régies de la FNCCR, qui « constate avec plaisir que la Fédération et les représentants des régies à la commission paritaire [mise en place avec EDF] ont pu obtenir qu'une partie importante de leurs revendications soient satisfaites<sup>341</sup> ».

Mais à partir du milieu des années 1950, EDF, qui menait une politique de consolidation du modèle de service public issu de la loi du 8 avril 1946<sup>342</sup>, renforça sa pression sur les DNN en mettant en œuvre la signature de nouveaux cahiers des charges de concession du réseau d'alimentation générale (RAG). Par le biais de la tarification, il s'agissait bien d'intégrer le secteur des régies dans ce modèle national fondé sur les principes d'égalité de traitement territorial, conduisant à une péréquation nationale, et sur les logiques de l'innovation technologique et de la rationalisation industrielle. L'État et EDF ont en effet mis en œuvre une simplification du cadre de la concession de transport d'énergie électrique, ou RAG pour « réseau d'alimentation générale », pour les niveaux de tensions supérieurs à 63 kV, le cadre de la concession de distri-

<sup>340</sup> Arch. FNCCR, Note sur la FNCCR 1933-1953 et Assemblée générale du 23 novembre 1953.

<sup>341</sup> Arch. FNCCR, « Résolution relative à l'achat d'énergie électrique par les Régies à Électricité de France », Journées des régies, Orléans, 20 et 21 juin 1952.

<sup>342</sup> Voir Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques EDF à 70 ans, op. cit.*

bution publique (DP) restant inchangé pour les niveaux de tension inférieurs. Or les DNN étaient directement concernés par le cahier des charges du RAG, qui comportait une nouvelle tarification, fondée sur les principes de la théorie au coût marginal.

Il fallut attendre l'élaboration du tarif vert, qui devait se substituer à l'ancienne grille des prix, pour que le projet de cahier des charges RAG fût diffusé et discuté. Un bras de fer se déroula alors entre la FNCCR et EDF. Malgré les interventions fermes de Paul Garnier et de Georges Gilberton, le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG) refusa en 1955 de créer des tarifs spécifiques pour les DNN, au nom du principe de vente au coût marginal<sup>343</sup>. Les protestations et contre-propositions de ristournes tarifaires spécifiques animèrent le Congrès de la Fédération à Nice en juin-juillet 1955<sup>344</sup>, où Paul Garnier et Yvon Coudé du Foresto s'affirmèrent comme les vibrants défenseurs du modèle de service public local incarné par les régies, SICAE et SEM. Le principe d'égalité générale de traitement contenu dans le nouveau cahier des charges suscita l'opposition des régies, qui octroyaient des tarifs préférentiels à certaines catégories de consommateurs<sup>345</sup>. Le consensus, avec la recherche d'un compromis, semblait ici impossible entre un modèle jacobin, aux règles universelles valorisant la rationalisation et l'équité sinon l'égalité, et une vision, voire un modèle, girondin sensible aux initiatives donc aux exceptions locales au sein d'un archipel français riche de ses différences et de ses complémentarités.

■ Marcel Herzog, Paul Garnier\* et Léon Curral -  
Section des régies lors du Congrès de Nice en juillet 1955



<sup>343</sup> Bull. FNCCR n° 100 bis, 1973, p. 7.

<sup>344</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 2 juillet 1955.

<sup>345</sup> Bull. FNCCR n° 54, 1960.

\* Paul Garnier, président de la Régie d'électricité du Loir-et-Cher et de la Section des régies de la FNCCR

Malgré l'ampleur des protestations des représentants des DNN regroupés au sein de la FNCCR, le ministère de l'Industrie publia le 28 novembre 1956 le décret fixant le nouveau cahier des charges RAG. La FNCCR poursuivit pourtant son combat en rédigeant et en diffusant largement un mémento très argumenté pour s'opposer à la mise en application du décret<sup>346</sup>. Réunie en congrès à Perros-Guirec en juin 1957, elle maintint un positionnement très ferme, avec toujours à la pointe du combat contre EDF Yvon Coudé du Foresto et Camille Riffaterre<sup>347</sup>. Devant cette très forte mobilisation, l'entreprise publique consentit quelques aménagements dans la mise en œuvre du cahier des charges RAG, considérée comme une réforme tarifaire cruciale : ces aménagements prirent la forme de protocoles EDF-FNCCR consignant des engagements précis<sup>348</sup>, au-delà même de la signature effective le 27 novembre 1958 par les dirigeants d'EDF de la nouvelle convention RAG avec l'État.

■ À gauche, congrès de Perros-Guirec en juin 1957. À droite, Yvon Coudé du Foresto, sénateur des Deux-Sèvres (1959 - 1977), membre de la FNCCR



<sup>346</sup> Arch. FNCCR, Courrier de Georges Gilberton, assorti d'un mémento, adressé aux présidents de syndicats départementaux et à EDF, 11 avril 1957.

<sup>347</sup> Bull. FNCCR n° 42, 1957.

<sup>348</sup> Arch. FNCCR, « Concession d'alimentation générale. Accords conclus entre M. Gaspard et M. Gilberton ».

■ Camille Riffaterre, député de la Creuse (1928 - 1940), membre de la FNCCR



La Fédération obtint alors la création d'un mécanisme de redistribution limité, le Fonds de péréquation de l'électricité (FPE), prévu par l'article 33 de la loi du 8 avril 1946. Alimenté par des prélèvements sur les distributeurs les plus rentables, il devait permettre de compenser les charges qui pesaient sur les DNN les moins favorisés, notamment ceux qui desservait un territoire essentiellement rural. Lors du congrès de Nice de juin-juillet 1955<sup>349</sup>, la Section des régies de la FNCCR réclama la création rapide du FPE et effectivement celui-ci fut officiellement institué par le décret du 18 septembre 1956, juste avant la publication du nouveau cahier des charges RAG. Cette création ne constituait qu'un succès fragile pour Yvon Coudé du Foresto et ses soutiens, qui savaient bien que la pérennité de ce nouveau fonds n'était pas du tout acquise et la hauteur de son financement et de l'intensité de ses mécanismes de redistribution encore moins. Le FPE se heurta en effet à un front commun logique d'opposants combinant les élus des régies urbaines, qui savaient très bien qu'il s'agissait surtout de protéger sinon de sauver les DNN ruraux, les dirigeants d'EDF qui appréciaient peu ce mécanisme spécifique de redistribution et son coût mais aussi l'Association nationale des usagers de l'électricité (ANUE), portée par la voix de son président Emmanuel André-Martin, qui défendait efficacement les intérêts des industriels<sup>350</sup>.

Le Fonds de péréquation de l'électricité ne fut mis en œuvre qu'en 1961, après deux ans de recherche d'une convergence entre EDF et la FNCCR sur les critères de prélèvement et de redistribution. En réalité la formule ne fut stabilisée que fin 1964, avec enfin un accord qui satisfaisait les deux parties. L'entreprise publique versait certes des sommes importantes mais elle en bénéficiait elle-même comme distributeur desservant 95 % du territoire<sup>351</sup>. La Fédération était de toute façon tenue à une position modérée dans ses revendications redistributives car, comme nous l'avons évoqué, elle

<sup>349</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 2 juillet 1955.

<sup>350</sup> Voir Yves Bouvier, *Entreprises, énergies et consommateurs en France depuis 1945*, op. cit.

<sup>351</sup> Arch. FNCCR, voir les PV du CFPE de 1961 à 1964.

était parcourue de divergences entre ses membres, à l'intérieur même de sa Section des DNN. En fin de compte, la portée des mécanismes de péréquation resta bien limitée puisqu'en 1966 le FPE ne versa que 5,7 millions de francs, fournis à 60 % par EDF et à 40 % par les régies les plus prospères, dilués auprès de 188 DNN<sup>352</sup>.

Au début des années 1960, les relations des DNN, dont le nombre diminuait régulièrement, semblaient globalement moins conflictuelles avec EDF que dans le premier âge de la nationalisation, mais en leur sein des tensions considérables subsistaient voire s'accroissaient. Les opérateurs locaux recherchaient en permanence un équilibre financier durable, qu'ils espéraient pouvoir pérenniser en créant une nouvelle structure représentative, l'ANROC, brisant ainsi le monopole de représentation que la FNCCR avait jusqu'ici toujours réussi à préserver.

Portée par Yvon Coudé du Foresto, avec notamment les soutiens de Emile Liquard, Pierre Descharmes et M. Vasseur<sup>353</sup>, la création de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation (ANROC) intervint comme un coup d'éclat sinon de force en janvier 1962. Ressentie comme une quasi-provocation par la Fédération<sup>354</sup>, elle n'est en fait que l'aboutissement logique de divergences croissantes et de tensions permanentes sur la question du positionnement des DNN au sein de la Fédération, tout particulièrement sur les dossiers cruciaux du tarif vert et du cahier des charges RAG. Malgré l'élection de Léon Curral (fondateur de la Régie de Sallanches dans la Haute-Savoie) à la tête de la FNCCR (1961-1964) et les efforts continus menés pour renforcer sa Section des régies<sup>355</sup>, cette scission donna bien naissance en 1962 à une association concurrente<sup>356</sup>.

Cette création de l'ANROC exprimait bien les frustrations continues des régies de taille importante, essentiellement urbaines, à l'égard de la Fédération. Ces inquiétudes étaient anciennes, remontant à la création même de la Section des régies en 1935, qui regroupait dès 1936 environ les trois-quarts des communes disposant d'une régie<sup>357</sup>. Mais à partir des années 1950, les futurs dissidents, qui bénéficiaient avec Yvon Coudé du Foresto d'un chef de file très actif, reprochèrent à la FNCCR de ne pas défendre les intérêts des « grosses régies », en privilégiant implicitement le modèle de la grande entreprise et de la concession, qui seul permettait d'organiser une solidarité à l'échelle nationale. De fait, Georges Gilberton semblait prêt à négocier avec les diri-

<sup>352</sup> Arch. FNCCR, « La péréquation de l'électricité », 1966.

<sup>353</sup> Émile Liquard était député et président des Régies d'électricité de la Gironde, Pierre Descharmes président de la Régie municipale d'électricité de Metz et M. Vasseur président du Syndicat électrique intercommunal du Pays Chartrain.

<sup>354</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 31 janvier 1962.

<sup>355</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 30 mai 1961.

<sup>356</sup> Arch. FNCCR, Les circonstances ayant conduit à cette naissance sont relatées dans les différents PV de la Section des régies ou de l'APPS, de 1960 à 1962.

<sup>357</sup> Arch. FNCCR, compte rendu financier annexé au PV de l'Assemblée générale du 8 décembre 1936.

geants d'EDF la reprise de nombreuses DNN en échange d'un renforcement des syndicats départementaux, conformément à l'orientation stratégique de la Fédération.

Si elle était loin de mettre un terme à l'action de la FNCCR dans le secteur des régies<sup>358</sup>, la création de l'ANROC permettait désormais aux DNN de disposer d'une représentation autonome et, partant, de limiter le risque de voir leurs intérêts dilués dans une organisation aux objectifs plus larges<sup>359</sup>. De façon concomitante, le contexte économique évolua profondément avec le développement à partir des années 1970 d'une attitude plus modérée d'EDF vis-à-vis des DNN.

L'entreprise publique désormais unanimement reconnue dans ses missions de service public, en particulier grâce à l'action et l'incarnation de Marcel Boiteux, mais aussi soumise à des contraintes financières croissantes avec le déploiement du programme d'équipement électronucléaire, ne cherchait plus à absorber coûte que coûte les opérateurs locaux mais plutôt à les considérer comme des partenaires avec lesquels il fallait composer. En effet en dépit de rachats réguliers, les DNN représentaient toujours en 1975 près de 6 % des kWh BT et 2 % des kWh MT et HT distribués en France<sup>360</sup>.

## 2. FNCCR des champs, FNCCR des villes : la création d'une Section des villes ou l'union fait la force

Durant cette même période la Fédération a su contenir habilement les revendications spécifiques des élus urbains, en l'occurrence essentiellement des métropoles provinciales, en les intégrant, avec beaucoup de diplomatie et d'intelligence territoriale, dans sa dynamique globale d'action locale pour la défense et la promotion des services publics en réseaux.

Ainsi, en 1953, la FNCCR apprit que Jean Médecin, alors maire de Nice, avait contacté plusieurs de ses collègues afin de mettre en place une « Fédération nationale des communes urbaines ou industrielles pour l'organisation des services publics<sup>361</sup> ». Pour l'édile niçois l'objectif était clair : défendre les intérêts spécifiques des villes, notamment sur les questions d'électricité, de gaz et d'eau. Jean Médecin, qui était par ailleurs membre de la FNCCR, estimait en effet que « les intérêts urbains et industriels ont été constamment sacrifiés dans tous les problèmes électriques par le fait que la Fédéra-

<sup>358</sup> Celle-ci continue à négocier des adaptations avec EDF, parfois d'ailleurs en relation avec l'ANROC.

<sup>359</sup> Voir François-Mathieu Poupeau, « Les entreprises locales d'énergie : la fin d'un levier d'action pour les villes françaises ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2008, 103, pp.153-158.

<sup>360</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 13 octobre 1976.

<sup>361</sup> Arch. FNCCR, Courrier de Jean Médecin au maire de Tourcoing daté du 10 septembre 1953.

tion des Collectivités Concédantes seule a parlé au nom de toutes les communes de France<sup>362</sup> ». La création d'une association distincte devait être le prélude, estimait-il, à une meilleure représentation des villes auprès des pouvoirs publics (conseil d'administration d'EDF, services de l'État, gestion du Facé...). Le maire de Nice souhaitait ainsi favoriser une certaine autonomie des territoires urbains, fondée sur des mécanismes de péréquation nationale limités.

Une telle initiative représentait une véritable menace pour la FNCCR, à l'heure où EDF lançait sa grande réforme tarifaire. Informé de l'intention de Jean Médecin, Alexis Jaubert rédigea un courrier dans lequel il évoquait les dangers majeurs que ferait courir une sécession des élus urbains<sup>363</sup>. Pour éviter un tel scénario, il proposa au maire de Nice de créer une Section des villes au sein de la FNCCR, à l'image de celles qui existaient déjà pour les régies, le gaz et l'eau. Il lui suggéra même d'en devenir le président et, au-delà, de se porter candidat pour siéger au Conseil d'administration de la Fédération. Cette réaction officielle quasi immédiate de l'équipe dirigeante de la FNCCR s'avérait très habile : elle consistait à « enrôler » un dissident au sein des institutions existantes afin de tuer dans l'œuf toute velléité d'émancipation.

Des entretiens majeurs suivirent rapidement cette initiative, entre Alexis Jaubert et Jean Médecin d'une part, Georges Gilberton et M. Rahoult d'autre part<sup>364</sup>. Ils aboutirent au projet de mise en place d'une section des villes. Saisies de cette demande, les instances décisionnelles de la Fédération se prononcèrent favorablement et en proposèrent la présidence à Jean Médecin<sup>365</sup>. Comme ses homologues, cette nouvelle Section devait s'efforcer de financer par elle-même son activité, sur la base des cotisations de ses membres. Pour ce faire, la Fédération déploya un intense travail de démarchage des édiles municipaux, dont certains avaient été auparavant contactés par le maire de Nice. Quelques mois seulement après la tentative de scission, dix-huit nouvelles communes avaient déjà rejoint les rangs de la Section, en attendant que d'autres ne se décident<sup>366</sup>. La FNCCR montra ainsi clairement sa capacité à convertir une menace en atout, son assise politique étant renforcée par ces nouvelles adhésions.

Cette nouvelle Section des villes mena une activité assez régulière au cours des années qui suivirent sa création. Son existence ne remettait aucunement en cause les grandes lignes directrices de la Fédération. La stratégie poursuivie par Alexis Jaubert et ses successeurs consistait en effet à faire en sorte que ses travaux soient fortement encadrés. Lors des Congrès, elle disposait d'une certaine latitude d'action lorsqu'il

---

<sup>362</sup> Arch. FNCCR, « Note sur l'évolution de la tarification de l'électricité et les avantages qui en résultent pour les habitants des communes rurales par rapport aux communes urbaines et industrielles ».

<sup>363</sup> Arch. FNCCR, Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 30 octobre 1953.

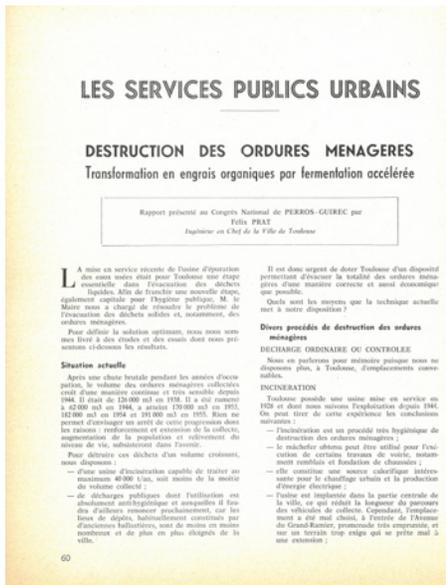
<sup>364</sup> Arch. FNCCR, M. Rahoult exerçait la fonction de directeur adjoint des services techniques de la mairie de Nice.

<sup>365</sup> Arch. FNCCR, PV de l'Assemblée générale du 23 novembre 1953.

<sup>366</sup> Arch. FNCCR, Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 25 février 1954.

s'agissait d'aborder des domaines nouveaux, comme le chauffage urbain, les ordures ménagères, les parkings ou les transports en commun<sup>367</sup>. En revanche, les questions stratégiques classiques d'électricité et de gaz continuaient à être traitées dans des enceintes plus larges, ce qui neutralisait toute forme de contestation de la part des grandes villes. Par ce jeu subtil, les revendications urbaines, ou plutôt métropolitaines, furent endiguées et ne menacèrent pas ainsi les intérêts des élus ruraux, au sens large, force politique qui restait majoritaire au sein de la Fédération.

## ■ Section des villes, création en 1953



A l'issue de cet épisode, la FNCCR confortait un peu plus son statut d'interlocuteur privilégié d'EDF. Ne pouvant prendre appui sur d'autres instances représentatives, l'entreprise publique devait durablement composer avec elle, dans un contexte finalement assez favorable aux autorités concédantes. L'échec des EPD était en effet récent et donnait toujours lieu à des interventions sporadiques de la part des élus. Elles laissaient à penser qu'une nouvelle offensive contre la FNCCR pouvait être très mal venue. EDF avait donc tout intérêt à calmer le jeu et à préserver son partenaire, qui affirmait lors de son XIII<sup>e</sup> congrès national, organisé à Paris en 1953, sa ferme volonté d'être un acteur des réformes tarifaires<sup>368</sup>. Cumulant des ressources à la fois juridiques (le statut d'autorité concédante des communes) et politiques (ce que les

<sup>367</sup> Arch. FNCCR, Courrier d'Alexis Jaubert à Jean Médecin, 29 avril 1954.

<sup>368</sup> Bull. FNCCR n° 25, 1953, p. 18.

dirigeants d'EDF appellent en interne le « rachat de l'article 2 »<sup>369</sup>), les responsables de la FNCCR se présentaient définitivement comme des interlocuteurs incontournables.

### 3. La promotion de la coopération intercommunale

En 1952, la Fédération prit la dénomination de « Fédération nationale des collectivités concédantes et régies et Association nationale des syndicats de communes »<sup>370</sup>. Cette adjonction était symbolique de l'intérêt particulier porté par la FNCCR, dès ses origines, à la coopération intercommunale, levier essentiel pour l'aménagement du territoire. Dès ses premières heures, elle a incité les collectivités concédantes à coordonner leurs actions en se regroupant.

Les prémices de l'intercommunalité dite de projet avaient certes été posés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, qui institua les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et les district urbains, puis par les lois du 2 août 1961, créant le district de l'agglomération parisienne et du 31 décembre 1966, qui donna naissance aux quatre premières communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Pour autant ces nouvelles structures territoriales intercommunales ne constituaient en rien des concurrentes ou des menaces pour la FNCCR et ses syndicats adhérents car à l'époque leurs compétences ne concernaient pas encore ni l'énergie (électricité et gaz) ni l'eau.

Mais le législateur, convaincu de l'intérêt majeur de l'intercommunalité, n'a en fait assuré l'organisation et le fonctionnement des groupements de collectivités qu'avec les lois des 31 décembre 1970 et du 22 juillet 1977, avant donc les lois Defferre de décentralisation de 1982 et 1983, considérées aujourd'hui comme l'acte I de la décentralisation<sup>371</sup>. En s'appuyant sur ces textes de 1970 et 1977, la FNCCR a pu alors promouvoir avec succès le modèle des syndicats de communes et syndicats mixtes élargissant leur périmètre à celui du département. L'apprentissage de la coopération intercommunale s'est fait dans le cadre de la distribution d'électricité, qui a constitué clairement le premier champ d'application à grande échelle des textes de loi sur la création et les conditions de fonctionnement des syndicats de communes. Le nombre des syndicats d'élec-

---

<sup>369</sup> Cette expression (du nom de l'article de la loi de 1946 prévoyant la création des EPD) fait référence aux concessions accordées par EDF après l'échec de la mise en place des EPD. Voir Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener, *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1986 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985, p. 136.

<sup>370</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 17 novembre 1952. Statuts et modification du titre de la Fédération.

<sup>371</sup> Voir *infra* dans la seconde Partie le chapitre 5 sur les conséquences de cette décentralisation de 1982-1983 pour la nouvelle dynamique de la Fédération et de ses syndicats adhérents.

tricité, qui pour certains se sont rapidement dotés de la compétence gaz, de façon à mettre en œuvre des politiques énergétiques locales plus complètes, a crû rapidement en raison de l'utilité de ce modèle pour la gestion de ces services publics locaux. Alors qu'on ne comptait en 1920 qu'une vingtaine de syndicats intercommunaux ayant des objets divers, principalement la création d'établissement d'assistance, en 1953 on en dénombrait 1 801 spécifiquement organisés pour la distribution d'électricité<sup>372</sup>. Cette réussite a bien constitué un banc d'essai nécessaire avant de s'étendre à la gestion d'autres services publics distribués par réseaux, comme l'adduction d'eau potable.

Nous retrouvons ainsi comme un véritable fil d'Ariane du positionnement de la FNCCR pour l'ensemble des services publics en réseau (électricité, gaz, eau et assainissement) la question de la maille territoriale optimale de la coopération intercommunale. La réponse resta toujours ici traditionnellement pour la Fédération l'échelle et le cadre départementaux, sauf exception liée à la prégnance des spécificités locales.

---

<sup>372</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 23 novembre 1953.

### **III. Une première diversification du champ d'action de la FNCCR hors de l'énergie : la construction et le lent développement de la compétence Eau**

Forte de l'expérience ainsi acquise et de l'efficacité de son action, la FNCCR, répondant en cela aux souhaits de ses adhérents, s'est attachée à développer d'autres pôles de compétences en élargissant le champ de ses actions. Si la Fédération s'est employée dès ses origines à défendre les intérêts des autorités concédantes et des régies dans le secteur de l'électricité et du gaz, les bénéfices de son action ont largement dépassé ce seul cadre. La FNCCR a donc porté progressivement son attention aux problématiques spécifiques du service public local de l'eau potable avant de s'intéresser à celles de l'assainissement. Ainsi dans le second après-guerre l'adduction d'eau est apparue comme un enjeu crucial de modernisation et de politique publique pour beaucoup d'élus locaux, à l'instar de ce que fut l'électrification dans l'entre-deux-guerres. Depuis, le poids de cette activité n'a cessé de croître, et le champ d'intervention de la Fédération de s'étendre.

Dès 1952 la FNCCR créa donc en son sein une Section des eaux, dont l'une des premières actions d'envergure fut le dépôt en 1953 d'une proposition de loi, portée notamment par le président de la Fédération Alexis Jaubert, visant à la création d'un Fonds d'amortissement et de péréquation des charges de distribution d'eau, à l'instar de ce qui avait été fait pour l'électricité dix ans plus tôt<sup>373</sup>. Des vœux précis en faveur de l'adoption de cette proposition de loi furent émis au Congrès de Paris en novembre 1953 et à celui d'Annecy en septembre 1954. La création du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) par un décret du 1<sup>er</sup> octobre 1954 ne répondit pas naturellement à l'intégralité des attentes de la FNCCR ; elle permit néanmoins, conformément à ses souhaits, de pallier, au moins partiellement, le caractère aléatoire des crédits affectés à la réalisation, par les collectivités locales, des investissements nécessaires à la distribution de l'eau potable. Jusqu'alors ces crédits dépendaient en effet du vote du budget de l'Etat ; en d'autres termes de la conjoncture financière et politique générale, avec une imbrication regrettable des facteurs entrant chaque fois de façon différente en ligne de compte et donc de calcul des subventions

<sup>373</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales de la FNCCR du 17 novembre 1952 et du 27 novembre 1953.

difficilement fléchées vers le secteur. Désormais une certaine indépendance financière était assurée aux collectivités locales dans ce domaine même si, aux yeux d'Alexis Jaubert, ce système de financement nécessitait des améliorations quant à la perception des recettes du Fonds, dont une partie était assurée par le produit d'une redevance sur les consommations d'eau. Il s'exprimait ainsi au Congrès de Nice en juillet 1955 : « le décret du 1<sup>er</sup> octobre 1954 a certes donné aux communes rurales l'espoir de voir accélérer le rythme de réalisation des projets, mais il ne contribuera pas à l'abaissement des coûts excessifs de l'eau, obstacle au développement de la consommation et à la rentabilité financière et sociale des projets de distribution d'eau ruraux<sup>374</sup> ».

En définitive, le FNDAE fut financé à 50 % par une petite redevance sur les factures d'eau de l'ensemble de la population française urbaine et rurale et à 50 % par un prélèvement sur le PMU, c'est-à-dire les paris sur les courses de chevaux, principalement le tiercé. Les subventions du Fonds, alimenté par cette solution originale, ont en tout cas permis, en une trentaine d'années, d'achever l'équipement de la France rurale en réseaux d'eau potable, et dans une moindre mesure d'assainissement<sup>375</sup>.

Par ailleurs, la Fédération a tenu à multiplier les études sur les différents modes de gestion des services de l'eau et de l'assainissement (gestion directe, concession, affermage). Elle a également participé à l'élaboration du cahier des charges type relatif à l'exploitation des distributions d'eau sous le régime de la concession ou de l'affermage et à ses adaptations dans le cadre du Conseil national des services publics départementaux et communaux. Par ailleurs, à diverses reprises, elle a intégré au programme de ses Congrès la présentation des résultats concrets des expériences conduites en ce domaine, quel que soit le mode de gestion retenu, par des collectivités adhérentes. La FNCCR s'est attachée par exemple à diffuser les enseignements retirés de l'expérience entreprise dans l'Aube par un syndicat à cadre départemental, créé en vue d'apporter aux communes et syndicats locaux tous les concours dont ils pouvaient avoir besoin pour assurer l'exploitation en régie de la distribution de l'eau. Michel Lapeyre, qui en assurait la direction de 1980 à 1988<sup>376</sup>, présente ainsi cette expérience départementale, encore originale pour le cycle de l'eau dans les années 1950 et 1960 : « Ce syndicat départemental des eaux de l'Aube (SDDEA) a été créé à l'initiative de Marcel Herzog<sup>377</sup>. Il s'agissait d'une sorte d'entreprise publique appartenant aux communes et réalisant l'exploitation technique des ouvrages et la gestion administrative et financière du service, prestations facturées au réel aux communes. C'était un fonctionnement assez simple »<sup>378</sup>.

<sup>374</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR du 2 juillet 1955 à Nice

<sup>375</sup> Voir ministère de l'Agriculture, *Sixième inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales - Résultats par département. Situation au 1<sup>er</sup> janvier 1981*, Imprimerie nationale, 1981.

<sup>376</sup> Juste avant de devenir directeur adjoint de la FNCCR, puis directeur général en 1991.

<sup>377</sup> Marcel Herzog incarnait globalement cet ancrage fondateur de la Fédération dans l'Aube en tant que secrétaire général de la FNCCR et compagnon de route de Fernand Gentin et de Georges Gilberton.

<sup>378</sup> Entretien avec Michel Lapeyre, 22 juin 2022.

Dans cette perspective, suivant la dynamique et le modèle des syndicats intercommunaux de distribution d'électricité et accessoirement de gaz, les syndicats intercommunaux pour l'adduction d'eau, qu'ils fonctionnent en régie ou en majorité en affermage, ont pu se développer avec un décalage de deux décennies par rapport au secteur de l'énergie, en croissant de seulement 290 en 1934 à 2 071 en 1979<sup>379</sup>. La FNCCR s'est efforcée d'accompagner au mieux ce développement organisationnel et cette montée en puissance des compétences et donc des exigences de professionnalisation, au bénéfice général de ses adhérents au-delà de la diversité des profils territoriaux et des statuts juridiques d'exploitation de ces syndicats intercommunaux.

La tarification de l'eau potable (recherche du juste prix, péréquation des prix de vente, incidences des redevances contre la pollution sur les prix, ...), la place faite aux collectivités locales dans le processus de décision relatif à la lutte contre la pollution après la création des comités et agences de bassin en 1964, le développement du service public de l'assainissement qui était loin de couvrir l'intégralité du territoire, surtout dans les zones rurales, ont alors occupé progressivement une place croissante dans ce nouveau domaine d'activité majeur de la Fédération qu'est devenu le cycle de l'eau à partir des années 1950.

La Fédération s'est donc construite une compétence eau sous la IV<sup>e</sup> République à la mystique modernisatrice, dans le cadre du développement d'un service collectif de l'eau dans les zones rurales, grâce à la création du FNDAE en 1954 et à ses efforts continus d'accompagnement des collectivités locales dans ce nouveau domaine en pleine expansion et aux enjeux multiformes.

Cependant les années 1960 et les débuts de la V<sup>e</sup> République ont vu le reflux progressif de l'engagement de la Fédération dans l'économie politique de l'eau. La loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution marqua ici une bifurcation indéniable. Elle fixa des objectifs de qualité par cours d'eau dans chaque département, créant les organismes de bassin (agences et comités de bassin). Le territoire français fut alors divisé en six grands bassins hydrographiques, chacun comportant une structure consultative (les comités de bassin composés des représentants de l'État, des collectivités locales et des usagers de l'eau) et un organisme exécutif (les agences de l'eau). Fut alors introduit *de facto* le principe « pollueur-payeur ». Or, comme le souligne Michel Desmars, chef du département Cycle de l'eau jusqu'en 2017, « au moment de la préparation de la loi sur l'eau de décembre 1964, les collectivités n'ont pas bien perçu la mission qui allait être donnée aux agences de l'eau. Une majorité d'élus locaux étaient hostiles à la création de ces agences car le projet de loi initial prévoyait un financement par tous les usagers de l'eau, ce qui signifiait concrètement pour les collectivités une taxe prélevée sur leurs budgets...<sup>380</sup> ».

<sup>379</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 11 février 1981.

<sup>380</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

En fait, ce fut directement l'Association des maires de France, et non la FNCCR, qui s'investit largement dans la mise œuvre de cette réforme majeure de 1964, aux répercussions complexes, en particulier dans le partage des nouvelles charges afférentes<sup>381</sup>. En définitive, le dispositif adopté, toujours en vigueur aujourd'hui, minimisa l'incidence sur le budget des collectivités en la reportant directement sur les factures d'eau aux usagers délivrées par l'exploitant du service, tandis que sa contre-valeur est reversée aux nouvelles agences de l'eau. Celles-ci virent effectivement le jour au début des années 1970 et leur importance grandit régulièrement à de multiples points de vue, d'abord financièrement en prenant progressivement le pas sur les aides du FNDAE, mais aussi sur le plan institutionnel grâce aux comités de bassin qui constituent des parlements de l'eau permettant un dialogue entre les différentes catégories d'usagers<sup>382</sup>. En outre, sur le plan technique, les agences de l'eau ont pu recruter à partir des années 1970 des personnels très compétents qui sont devenus progressivement des conseillers des collectivités sur le terrain, en complément des services déconcentrés de l'État qui sur le long terme se sont largement désengagés.

Or la FNCCR n'a pas perçu immédiatement le pouvoir croissant des agences de l'eau et des comités de bassin, entretenant de fait très peu de relations avec ces instances dans les années 1970 et 1980<sup>383</sup>. Ainsi, selon Michel Desmars, « *les activités de la FNCCR dans le domaine de l'eau ont décliné à partir des années 1960 parce qu'elle ne s'est pas suffisamment intéressée à la loi sur l'eau de décembre 1964 qui a abouti, entre autres, à la création des agences de l'eau. Ce fut un tournant majeur de l'organisation de la gestion de l'eau en France, que la FNCCR a manqué et c'est pour cela qu'à mon arrivée en 1993, il n'y avait qu'une trentaine d'adhérents pour ce secteur*<sup>384</sup> ».

---

<sup>381</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 8 décembre 1964 et Assemblée générale du 19 octobre 1965.

<sup>382</sup> Voir Christelle Pezon, *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, CNAM, 2000, 441 p.

<sup>383</sup> Arch. FNCCR, Rapport d'activités 1980-1985, Assemblée générale de la FNCCR du 29 avril 1986

<sup>384</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

## IV. La crise multiforme des années 1970 : à la recherche de nouveaux équilibres énergétiques et d'un nouveau modèle dans la régulation locale des services publics en réseaux

La crise énergétique globale des années 1970, suscitée par le double choc pétrolier de 1973 et 1979, a eu des répercussions majeures sur l'exploitation et les orientations stratégiques des services publics en réseaux (énergie et eau), dont la FNCCR contribuait durablement et efficacement à la représentation et à la coordination des positions et des actions. L'équipe de direction de la Fédération, constituée successivement des présidents Léon Labbé (1970-1977) et Robert Morlevat (1977-1990) et de René Kelhetter (1975-1991) en qualité de directeur, s'est efforcée de répondre au mieux à ces nouveaux enjeux induits par la crise énergétique et ses répercussions économiques et sociales à l'échelle des territoires, pour s'adapter aux nouveaux besoins sous contraintes des collectivités locales adhérentes.

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont en effet suscité une prise de conscience de nouveaux enjeux énergétiques, en favorisant le développement prioritaire de l'énergie nucléaire, gage *a priori* d'indépendance nationale et d'économies d'échelle, et dans une moindre mesure du gaz naturel, au détriment du pétrole, alors que le charbon poursuivait sa régression dans le mix énergétique français<sup>385</sup>. La FNCCR apporta ainsi clairement son soutien au programme électronucléaire, garantie de péréquation tarifaire par la capacité considérable de production du parc de centrales programmé. Il fut en particulier clairement affiché lors du lancement par le Premier ministre le 6 mars 1974 du « Plan Messmer »<sup>386</sup>, comportant initialement la mise en chantier de 26 réacteurs nucléaires<sup>387</sup>. Ce soutien à la politique électronucléaire nationale fut régulièrement réaffirmé par la Fédération jusqu'à nos jours.

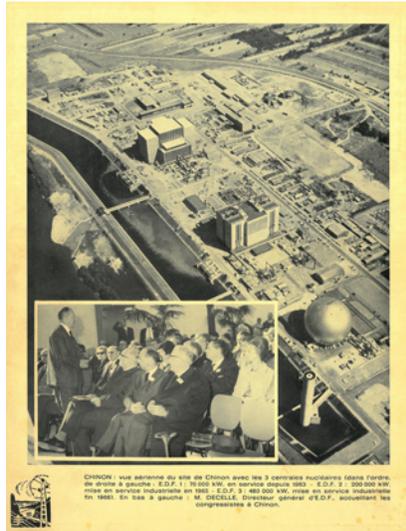
En parallèle, cette crise énergétique, qui correspondait à l'avènement d'une civilisation post-industrielle, révéla rapidement la nécessité d'une utilisation beaucoup plus

---

<sup>385</sup> Voir Alain Beltran, « La politique énergétique de la France depuis 1945 : indépendance nationale et libéralisme tempéré », in *Les entreprises et leurs réseaux : hommes, capitaux, techniques et pouvoirs XIX-XX<sup>e</sup> siècles. Mélanges en l'honneur de François Caron*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1998, p. 127-139 et Yves Bouvier, *Entreprises, énergies et consommateurs en France depuis 1945. L'internationalisation des dynamiques des systèmes énergétiques*, *op. cit.*

<sup>386</sup> Arch. FNCCR, « Projet de circulaire. Objet indépendance », mars 1974.

■ Extrait du *Bulletin spécial de la FNCCR d'avril 1966*



CHÉNOUAN : vue aérienne du site de Chénouan avec les 2 réacteurs nucléaires. Cette image, de gauche à droite : E.D.F. 1) 1 000 000 kWh, un réacteur nucléaire. E.D.F. 2) 2 000 000 kWh, un réacteur nucléaire en 1966 - E.D.F. 3) 400 000 kWh, un réacteur nucléaire en 1966. En bas à gauche : M. GONZALEZ, directeur général d'E.D.F., soulevant les congressistes à Chénouan.

rationnelle de l'énergie, dans une recherche d'optimisation dont la dimension sociale et culturelle s'imposait sous le signe d'un second âge de la sobriété imposée, après celui des pénuries des deux conflits mondiaux. La préoccupation de politique publique, affichée à toutes les échelles territoriales, devint ainsi au cœur des années 1970 de faire coûte que coûte des économies. La Fédération s'empara aussitôt de ce double chantier et de cette double dynamique d'innovation globale, à la fois technique, économique et territoriale, que devenaient la « maîtrise de l'énergie » et la promotion de nouvelles formes d'énergie renouvelable, que l'on dénommait encore énergies nouvelles, l'acronyme EnR ne s'imposant que dans les années 2000<sup>388</sup>.

En particulier la loi du 15 juillet 1980 sur les économies d'énergie et l'utilisation de la chaleur a donné une nouvelle assise au service public de la distribution de chaleur et a accru les compétences des collectivités en matière de création et de gestion de ces réseaux. Elle a introduit la notion nouvelle de l'utilisation de la chaleur dans la liste des usages énergétiques visés par la politique d'économie<sup>389</sup>. Les compétences de la FNCCR furent alors mises à contribution par les différents ministères compétents en matière d'organisation et de contrats de services publics, notamment de distribution d'énergie calorifique en 1982 avec l'établissement de modèles de cahiers des charges pour l'affermage ou la concession<sup>390</sup>. Plus largement, les pouvoirs publics reconnurent au cours des années 1970 et au début des années 1980 l'importance du rôle des col-

<sup>387</sup> Le programme fut complété progressivement pour aboutir à un équipement total de 58 réacteurs. Voir Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, « Le programme Messmer ou le défi nucléaire », *Sources électriques 1946-2021 EDF-75 ans*, Fondation Groupe EDF, 2021, pp. 40-41.

<sup>388</sup> Voir Bastien Garcia, *Archéologie et critique de la transition énergétique*, mémoire de Master d'histoire économique ss. dir. C. Bouneau, Université Bordeaux Montaigne, 2018, qui a obtenu un prix de l'Association académique pour la recherche historique et sociologique dans le domaine de l'énergie (AARHSE) en 2019.

<sup>389</sup> Voir Renan Viguié, *Se chauffer en France au XX<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*

lectivités locales organisatrices de la distribution de l'électricité et du gaz dans la promotion de la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), anticipation des politiques de sobriété actuelle, combinée à celle des énergies nouvelles.

En outre, la Fédération a été invitée par le ministre chargé de l'Energie à participer en 1981 au groupe de travail portant sur les « aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique ». Elle se prononça à cette occasion en faveur du maintien d'un effort conséquent pour mettre à la disposition des usagers une électricité nucléaire à prix abordable. Elle soulignait parallèlement qu'un effort important était indispensable dans le domaine des énergies locales renouvelables afin d'atténuer les contraintes liées à des équipements trop importants et en définitive trop coûteux pour la collectivité<sup>391</sup>. Le programme d'indépendance énergétique voté par le Parlement en octobre 1981 répondit ainsi largement à ses vues. Dans cette même perspective, la loi du 15 juillet 1980, à la suite d'un amendement déposé par Jean-François Pintat, sénateur membre de la Fédération<sup>392</sup>, conféra aux collectivités locales un droit général de créer et d'exploiter des centrales hydroélectriques en élargissant les possibilités qu'offraient déjà les lois des 16 octobre 1919 et 8 avril 1946. La Fédération a contribué alors également à l'élaboration, en concertation notamment avec les services des ministères de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Intérieur, d'une brochure d'information relative aux microcentrales hydroélectriques destinée à l'usage des collectivités locales<sup>393</sup>.

La FNCCR ne manqua pas en outre de souligner régulièrement l'importance qualitative des régies d'électricité et de gaz en tant que secteur témoin d'une gestion décentralisée et de signaler leur action dynamique dans le domaine des économies d'énergie. Globalement, durant cette période de crise énergétique et plus largement économique de 1973-1974 au début des années 1980, la FNCCR réussit à consolider la place et à diversifier le rôle des acteurs locaux du service public de l'énergie, régies et syndicats, dans la mise en œuvre des nouvelles orientations de la politique énergétique nationale. Cette imbrication nouvelle des diverses sources et formes d'énergie a conduit à un regain d'intérêt des pouvoirs publics et plus largement de la société civile organisée en faveur des syndicats de communes et des formes de coopération territoriale, pour leur qualité d'autorité concédante garante de l'intérêt général et de la neutralité du service public.

---

<sup>390</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 23 avril 1982 et Assemblée générale du 6 octobre 1982.

<sup>391</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration du 11 février 1981 et Assemblée générale du 14 octobre 1981

<sup>392</sup> Voir Christine Bouneau, « L'expertise aux Parlements français et européen : la question de l'énergie durant les années 1970 », in *Experts and expertise in science and technology in Europe since the 1960s*, Christine Bouneau and David Burigana, Bruxelles, Peter Lang, 2018, pp. 123-139.

<sup>393</sup> Arch. FNCCR, Note de présentation de la FNCCR septembre 1981, 5 p.

## ■ Congrès de Biarritz en 1976



## ■ Congrès de Biarritz en 1976, Jean Saint-Cyr, président de la FNCCR (1964 - 1970), et Robert Morlevat, président de la FNCCR (1977 - 1990)



Cette remise en lumière s'accroît nettement avec le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales par les lois de décentralisation de 1982 et 1983, comme nous le verrons au début de la Seconde Partie. Mais dès son Congrès de Biarritz en 1976, la FNCCR avait adopté une résolution générale demandant qu'aucun transfert de compétences ne vienne réduire le champ des prérogatives et responsabilités des collectivités locales et de leurs groupements dans le domaine des services publics. Au contraire, elle demandait que celles-ci soient renforcées dans le cadre d'une nécessaire décentralisation et que les moyens financiers correspondants leur soient donnés<sup>394</sup>.

<sup>394</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de Biarritz, 13 octobre 1976.

Cette mobilisation des ressources et des acteurs territoriaux, aux antipodes d'une logique jacobine technocratique et dictée d'abord par la recherche d'une réponse collective à la crise énergétique globale, s'est faite en parallèle avec l'émergence des nouveaux enjeux liés à l'eau potable et l'assainissement (lutte contre la pollution des eaux impulsée par la Communauté européenne, élaboration de divers cahiers des charges et règlements de services dans ce secteur, amélioration de l'assainissement, etc.) pour lesquels les collectivités locales furent également mises à contribution. Ces évolutions, qui s'inscrivent dans le cadre d'un contexte légal favorable, ont bien constitué le terreau du renouveau du pouvoir concédant à l'aube d'une ère de profondes mutations.



En conclusion, les collectivités locales et leur organe de représentation et de coordination, la FNCCR, ont dû d'abord s'adapter aux débuts de la V<sup>e</sup> République à une mise en sommeil provisoire de l'instrument financier stratégique qu'était le Facé, qui avait pourtant montré jusque-là son efficacité de compromis républicain territorial. De fait, l'article 107 de l'ordonnance portant loi de finances du 31 décembre 1958 a bien suspendu pour les collectivités locales les allègements financiers du Fonds pour les programmes d'électrification à venir et mis sur pied un nouveau mode de financement qui obligeait la collectivité à un effort financier immédiat et considérable. Un système d'aide en capital se substitua, en favorisant par cette nouvelle procédure le contrôle étatique des concours financiers dont bénéficiaient les collectivités locales pour l'électrification des campagnes. Dès lors, la FNCCR n'eut de cesse d'agir en faveur d'un retour aux statuts antérieurs du Facé et cette action porta ses fruits. Un article de la loi de finances rectificative pour 1970 vint en effet répondre aux attentes des collectivités concédantes et aux revendications de la FNCCR en rénovant le système d'aides du Facé, contribuant à assurer sa pérennité<sup>395</sup>. Ainsi, après avoir apporté son concours à l'électrification des campagnes et au renforcement des réseaux, cet instrument financier permit aux collectivités d'engager à partir des années 1970 une politique active portant d'abord sur l'amélioration de la qualité du courant, avant de mettre en œuvre une politique ambitieuse d'enfouissement des réseaux. Les enjeux liés à l'électrification rurale ont bien été à l'origine de la création de la FNCCR et depuis quatre-vingt-dix ans ils révèlent son ardeur mais surtout ses compétences diversifiées, à la fois juridiques, techniques et financières, et son savoir-faire politique dans les luttes parlementaires et les négociations complexes, souvent au long cours.

---

<sup>395</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR du 28 octobre 1970.

Nous serions ainsi de la fin des années 1950 au début des années 1980 au creux d'un cycle entre deux dynamiques, deux grands mouvements de la Fédération, d'une part celui de sa naissance dans les années 1930 et de son institutionnalisation par le compromis républicain de reconnaissance des autorités concédantes par la loi du 8 avril 1946, et d'autre part celui de la régénération de son influence par les répercussions des lois de décentralisation dans les années 1980 et la montée de la libéralisation associée aux nouvelles directives européennes dans les années 1990. Pour autant, jusqu'à la fin des années 1980, la FNCCR occupa auprès de l'État une position de quasi-monopole dans la représentation des intérêts des collectivités locales impliquées dans la gestion des services publics de l'énergie et de l'eau et cet apanage lui conférait une réputation stable, voire consolidée, dans l'échelle de la reconnaissance politique et plus largement à l'intérieur d'un système de gouvernance nationale et territoriale perçu comme toujours plus technocratique<sup>396</sup>.

La FNCCR, s'appuyant sur la qualité préservée d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité des collectivités locales, a pu négocier régulièrement le degré de centralisation du modèle de service public pour l'énergie et plus timidement alors pour le cycle de l'eau, sous le signe de l'unité dans la diversité, qui ne renierait pas la devise *E pluribus unum*. Ainsi, la FNCCR a toujours fait montre d'une grande agilité institutionnelle, qui lui permettait de faire régulièrement pression sur le monopole public d'EDF et de GDF<sup>397</sup>. En se positionnant systématiquement comme un acteur très représentatif de la France des départements, dans un équilibre subtil entre logique jacobine et logique girondine, la Fédération a réussi à conserver durablement sa position privilégiée parmi les organisations les plus influentes de gestion des services publics locaux en réseaux. Par un jeu d'alliances flexibles, au demeurant classique, elle parvint ainsi à conserver un statut d'interlocuteur privilégié auprès à la fois des opérateurs publics et de l'Etat, et au-delà de l'ensemble de la classe politique par sa pleine insertion dans la société civile organisée, avec une légitimité constamment réaffirmée et surtout réactivée<sup>398</sup>. En particulier, grâce à la diversité de leurs actions, les collectivités locales, les régies et les syndicats d'électricité ont pu être identifiés et reconnus comme des acteurs clés des solutions à apporter aux questions cruciales suscitées par la crise énergétique des années 1970. La maîtrise de la demande en énergie et les énergies renouvelables devaient désormais être intégrées dans leurs champs de préoccupations.

---

<sup>396</sup> Voir globalement François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980) Une autre histoire du service public*, op. cit.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

<sup>398</sup> Voir Christophe Bouneau et Christine Bouneau, « La « société civile organisée » et l'Etat : à la recherche d'une périodisation », *La société civile organisée contre l'Etat. Tout contre*, Bordeaux, Editions Le Bord de L'eau, 2020, pp. 39-88.



## SECONDE PARTIE

# DÉCENTRALISATION, LIBÉRALISATION, TRANSITIONS

### LA FNCCR AU CŒUR DE NOUVELLES DYNAMIQUES DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980

Les années 1980 inaugurent une nouvelle phase dans l'histoire de la FNCCR. Les décennies précédentes étaient celles de sa naissance, de sa croissance puis de sa consolidation, dans un contexte d'affirmation d'un dirigisme de l'État dans l'économie et d'une organisation institutionnelle de plus en plus centralisée. La période qui s'ouvre désormais est marquée par de multiples remises en cause, qui interrogent sa place en tant qu'organisation défendant une conception décentralisée, mais solidaire, de la régulation des services publics en réseaux. Loin de subir ces évolutions, la Fédération sait y faire face et, plus encore, les saisir comme des opportunités pour se repositionner, se diversifier et contribuer à l'invention de nouveaux modèles de régulation du service public, à l'heure de la libéralisation des marchés et de la décentralisation politico-administrative.

## CHAPITRE CINQ

# AUX ORIGINES DU RENOUVEAU DE L'ACTION DE LA FNCCR

Même si bon nombre d'évolutions étaient déjà en germe au cours de la décennie précédente, les années 1980 ouvrent une nouvelle phase dans l'histoire de la Fédération. Elle est marquée par trois événements majeurs : la décentralisation politico-administrative, la libéralisation des services publics en réseaux (dont l'énergie) et le développement d'une intercommunalité dite « de projet », différente de celle sur laquelle s'étaient historiquement appuyés les élus locaux. Ce nouveau contexte menace de déstabiliser les modèles de régulation des services en réseaux qui avaient été construits depuis les années 1930 et, partant, l'action de la FNCCR, qui s'était jusque-là affirmée dans le cadre d'un système institutionnel régi par un fort centralisme et une gestion monopolistique.

# I. Les lois de décentralisation institutionnelle

Réclamées par beaucoup d'élus depuis les années 1960, succédant à quelques réformes (régionalisation de 1964, création des établissements publics régionaux en 1972, tentatives de fusion des communes) et réflexions (rapports Guichard, Peyreffitte, Aubert), de nouvelles lois de décentralisation sont promulguées au début des années 1980. Promesse de campagne de François Mitterrand, Président de la République fraîchement élu, elles sont mises en œuvre dans un laps de temps très court, Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur, estimant qu'il faut agir rapidement, afin d'enclencher des changements rapides et irrémédiables. S'attaquant à l'organisation des pouvoirs dans les territoires, elles interpellent à divers titres la FNCCR. Ses effets sont pour elle, dans un premier temps, surtout indirects, la réforme instaurant un nouveau contexte de « libertés locales » dont certaines collectivités, notamment les grandes villes, tirent profit pour se différencier dans le paysage institutionnel. Les conséquences directes sont quant à elles moins importantes, dans la mesure où les grands principes de régulation du service public, surtout dans l'énergie, ne sont pas remis en question, comme en témoigne l'éphémère tentative de mise en œuvre des établissements publics régionaux de distribution.

## 1. Un contexte général en passe d'être profondément modifié

Le chantier de la décentralisation est engagé dès la formation du nouveau gouvernement dirigé par Pierre Mauroy, sous l'égide de Gaston Defferre. À la tête de son ministère, ce dernier met en œuvre une réforme qui s'organise autour de quatre lois fondamentales<sup>1</sup>. La loi du 2 mars 1982 inaugure la dynamique. Elle s'attaque à ce qui est considéré comme un point capital : la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales. Concrètement, elle affirme (article 1) le principe de libre administration des collectivités en supprimant la tutelle préfectorale *ex ante*. Désormais, les communes et les départements ne sont plus suspendus à l'accord *a priori* du préfet,

---

<sup>1</sup> Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (modifiée par la loi du 22 juillet 1983) ; loi du 17 juillet 1982 portant réforme de la planification ; loi du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille (dite loi PLM) ; lois des 7 janvier 1983 et 25 janvier 1985 relatives à la répartition des compétences. Pour une synthèse, voir Xavier Frège, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 1986 et Thomas Frinaut, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012. Sur la réforme en elle-même, voir l'analyse qui en avait été faite « à chaud » dans Jacques Rondin, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

celui-ci exerçant son autorité sous la forme d'un contrôle de légalité qui intervient *ex post*. Elle acte aussi le transfert du pouvoir exécutif du préfet vers le président du conseil général. Ce dernier jouit désormais d'un pouvoir de décision dont il ne disposait pas jusqu'alors. Il dirige également ses propres services, ce qui oblige à réfléchir à une nouvelle partition entre administrations, les unes étant désormais sous son autorité, les autres restant gérées par le préfet. Enfin, le troisième changement majeur concerne les régions, qui se voient octroyer le statut de collectivité locale à part entière. Auparavant simples établissements publics, celles-ci sont dotées d'une assemblée élue au suffrage universel direct, ce qui leur confère une légitimité nouvelle.

Corollaire de ce premier train de mesures, les lois des 7 janvier 1983 et 25 janvier 1985 se chargent de donner aux élus et aux citoyens un contenu concret à la décentralisation. Elles organisent en effet les prérogatives des collectivités territoriales selon une logique – plus ou moins respectée – de « blocs de compétences ». Les communes se voient confier les questions relatives à la maîtrise du sol (règles d'urbanisme, permis de construire, etc.), à la gestion des équipements dits de proximité ou aux services qui font appel à l'expression directe des habitants. Les départements ont des fonctions plus orientées vers la redistribution, autour notamment de l'aide et des services sociaux. Enfin, en droite ligne de ce qui avait motivé leur création, les régions ont plutôt pour mission de favoriser le développement économique, en assurant un rôle de planification et d'organisation de la formation professionnelle. Ce processus de transfert de compétences de l'État est accompagné de moyens financiers supplémentaires, censés correspondre aux charges nouvelles supportées par les collectivités. Il est enfin assorti d'un principe fort, à savoir l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, quand bien même plusieurs d'entre elles décideraient d'investir un champ de compétence proche.

■ La nouvelle répartition des compétences à la suite de l'Acte 1 de la décentralisation<sup>2</sup> (1982-1985)

| DOMAINE et dates des transferts  | COMMUNE  | DÉPARTEMENT  | RÉGION   | ÉTAT   |
|--|--|--|--|--|
| 1<br>Planification régionale, aménagement du territoire développement économique (15-5-1983) | Élaboration et approbation de charges intercommunales de développement et d'aménagement  |  | <i>Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan national</i>        | Élaboration du Plan national   |
|  |  | <i>Avis</i><br>Programme d'aide à l'équipement rural | Élaboration du Plan régional   |  |
|  | <i>Accord</i>  | <i>Accord</i>  | Plan naturel régional  |  |
| 2<br>Formation professionnelle continue et apprentissage (1-6-1983)                          |  |  | Mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue | Choix et localisation des actions ; certaines actions de portée générale           |
|  |  |  | <i>Avis</i>  |  |
|  |  |  | Programme régional<br>Fond régional  |  |
| 3<br>Urbanisme et sauvegarde du patrimoine et des sites (1-10-1983) et (1-4-1984)            | Élaboration intercommunale des schémas directeurs  |  |  | <i>Fixation du périmètre</i>   |
|  | Établissement du Plan d'occupation des sols (POS)  |  |  | <i>Contrôle des prescriptions et mise en demeure de réviser ou modifier le POS</i> |
|  | <i>Avis</i>  | <i>Avis</i>  | <i>Avis</i>  | Élaboration des schémas d'utilisation de la mer                                    |
|  | Délivrance du permis de construire et autres autorisations (si le POS est déjà approuvé) |  |  |  |
|  | <i>Accord</i>  |  | <i>Avis du collège du patrimoine et des sites</i>                                  | Zone de protection du patrimoine architectural et urbain                           |

<sup>2</sup> Tableau tiré de : Xavier Frège, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 1986, pp. 70-71.

| DOMAINE<br>et dates<br>des transferts                           | COMMUNE  | DÉPARTEMENT  | RÉGION   | ÉTAT  |
|---|--|--|--|---|
| 4<br>Action sociale<br>et santé<br>(1-1-1984)                   | Participation financière des communes aux dépenses du département / Pouvoir d'admissions d'urgence à certaines formes d'aide sociales / Instruction des dossiers d'aide sociale par les bureaux d'aide sociale   | Visite médicale / Aide sociale à l'enfance / Aide sociale aux familles / Aide aux personnes handicapées / Aide sociale aux personnes âgées / Protection maternelle et infantile / Service social départemental / Tutelle et contrôle des établissements sociaux (de la compétence du département) / Lutte contre la tuberculose et le cancer |  | Prestations liées à des prestations de sécurité sociale / Prestations qui relèvent de la solidarité nationale (dont personnes sans domicile de secours ou en situation d'adaptation sociale) / Prestations de subsistance / Protection de la santé mentale / Planification / Tutelle et contrôle des établissements sanitaires et sociaux (de la compétence de l'État) / Lutte contre les toxicomanies y compris l'alcoolisme |
|   | Hygiène publique   |  |  | Contrôle  |
| 5<br>Voies navigables<br>canaux ports<br>fluviaux<br>(1-1-1984) |  |  | Compétence facultative création de canaux et ports fluviaux / Aménagement et exploitation des ports fluviaux et des voies navigables | Ports d'intérêt national et pouvoirs de police  |
| 6<br>Ports maritimes<br>(1-1-1984)                              | Ports de plaisance   | Ports de commerce et de pêche  |  | Ports d'intérêt national  |
| 7<br>Pêche<br>(1-1-1984)  |  |  | Renouvellement et modernisation de la flotte de pêche côtière  |   |
| 8<br>Cultures marines<br>(1-1-1984)                             |  | Aide aux travaux d'aménagement   | Aide aux entreprises   |   |
| 9<br>Transport<br>scolaire<br>(1-9-1984)                        | Financement et organisation des transports scolaires<br>↓<br>dans le périmètre des transports urbains      hors périmètres de transports urbains   |  |  |   |
| 10<br>Enseignement<br>public<br>(1986)                          | Création, construction et entretien des<br>↓<br>écoles élémentaires et classes maternelles      collèges      lycées et établissements d'éducation spéciale<br><br>Utilisation des locaux scolaires pour des activités culturelles, sportives, socio-éducatives<br>Organisation d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires |  |  | Carte scolaire / Action éducative / Programme annuel d'investissement / Gestion des personnels / Dépenses pédagogiques nouvelles  |
|   | Modification des heures d'entrée et de sortie des élèves   |  |  |   |
| 11<br>Environnement et<br>action culturelle<br>(1986)           | Services culturels, bibliothèques, musées  |  |  | Contrôle technique de l'Etat  |
| 12<br>Environnement<br>(1986)                                   | Avis sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée  | Définition du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée  |  |   |

Source : *Les Cahiers français*, n°220, mars-avril 1985.

Ces changements institutionnels modifient en profondeur l'environnement dans lequel évolue la FNCCR. Bien que l'État entende rester présent dans le paysage politico-administratif local, ils inaugurent une phase durant laquelle les collectivités se saisissent de leurs nouvelles libertés pour mettre en œuvre des politiques locales parfois très ambitieuses dans les domaines de l'urbanisme, de la culture, des transports ou de l'habitat, dont certains entretiennent des liens étroits avec les services en réseau gérés par les syndicats. Parmi elles, les villes, notamment les plus grandes agglomérations, s'affirment de plus en plus, en lançant d'importantes opérations d'aménagement, sous l'impulsion d'une nouvelle génération d'édiles municipaux, alors qualifiés de maires « managers » ou « entrepreneurs ». Confrontés à une urbanisation continue et à l'expression de besoins croissants de la part de leurs administrés, devant faire face aux prémices d'un mouvement de mondialisation qui met les territoires en concurrence, ceux-ci s'appuient sur leurs prérogatives pour gagner en autonomie vis-à-vis de l'État mais aussi des autres collectivités. Ce processus de différenciation, qui n'est encore qu'émergent, va de pair avec une autre tendance forte dans la dynamique d'évolution des pouvoirs locaux : la montée en puissance des grandes firmes de services urbains<sup>3</sup>. Apparues au XIX<sup>e</sup> siècle dans l'énergie (avant que celle-ci ne soit nationalisée, à l'exception des réseaux de chaleur), la distribution d'eau potable, l'assainissement ou les transports collectifs (maintenus sous compétence (inter)communale), celles-ci bénéficient d'un regain d'intérêt à l'heure où les grandes villes doivent trouver des moyens pour financer leur modernisation. Elles reconquièrent des positions dans leurs champs d'intervention historique, au détriment des régions. Elles s'attaquent aussi à de nouveaux marchés, dans le domaine des déchets ou des réseaux câblés, qui font alors leur apparition dans les territoires, à l'aube de la révolution numérique. Illustration de cette tendance forte, le recours à la délégation de service public ou à la création de sociétés d'économie mixte (SEM), favorisée par les nouvelles lois de décentralisation<sup>4</sup>, s'accroît considérablement tout au long de cette période. Il atteint des taux très élevés au milieu des années 1990 : 75 % de la distribution d'eau sont ainsi confiés à des concessionnaires privés, 80 % du traitement des déchets, 90 % des transports publics urbains et interurbains, 87 % du chauffage urbain, 70 % des services funéraires, 68 % du ramassage des ordures ménagères ou 60 % des parkings<sup>5</sup>. Ce faisant, de nouvelles coalitions s'esquissent dans certains territoires urbains, qui

---

<sup>3</sup> Analysée notamment par Dominique Lorrain (« Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, vol. 35, n°3, 1993, pp. 285-307).

<sup>4</sup> La loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales dispose que « les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ». Cette loi permet notamment aux communes disposant de régies d'énergie de modifier leurs statuts pour y faire entrer des capitaux privés, comme c'est le cas à Grenoble dès 1986.

<sup>5</sup> François Rachline, « Le dispositif de la gestion déléguée », *Revue française de gestion*, n°115, septembre-octobre 1997, p. 74.

interpellent à divers titres l'organisation des services publics en réseaux, notamment le modèle défendu de longue date par la Fédération, qui repose sur le principe d'une forte solidarité orchestrée à l'échelle nationale.

## 2. L'énergie, un « impensé » des lois de décentralisation

L'énergie occupe une place importante, quoique méconnue, dans les réflexions sur la décentralisation institutionnelle<sup>6</sup>. Elle renvoie aux promesses du « Programme commun » ayant servi de socle à la nouvelle coalition au pouvoir. Dans les années 1970, portées par plusieurs courants du Parti Socialiste et de la CFDT, des propositions se font jour pour réclamer un retour à l'esprit des lois de nationalisation de 1946. Il s'agit de redonner davantage de pouvoirs aux élus locaux et aux citoyens, dont la capacité décisionnelle a été quelque peu écornée par l'État depuis les années 1950 et l'ajournement de la régionalisation prévue par le législateur. Ces réflexions se nourrissent de plusieurs types de critiques, contre l'État, EDF et GDF ou le recours au nucléaire, à l'heure où la France s'engage, avec le plan Messmer, dans un programme ambitieux de construction de réacteurs. À la fédération CFDT d'EDF-GDF, Henri Fauqué, ingénieur à EDF et militant CFDT, est à la pointe du combat. Il est l'une des plumes les plus impliquées dans la rédaction, en 1977, d'un « Livre Vert » dans lequel l'étatisation des deux entreprises est dénoncée. Pour lutter contre cette tendance, le syndicat prône la mise en place des établissements publics régionaux de distribution prévus par la loi de 1946. Au Parti socialiste, les débats sont menés par Paul Quilès, secrétaire national, et Philippe Marchand, délégué général à l'énergie. Ils aboutissent à quelques propositions fortes, consignées dans le programme électoral du candidat François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981. Ce texte prévoit que « les entreprises nationalisées seront fortement décentralisées au niveau des régions et des départements » et que « des contrats seront passés entre les collectivités concernées et ces entreprises, afin de définir des critères de gestion sociale incluant la qualité du service rendu à l'utilisateur, la satisfaction des travailleurs de l'entreprise et l'équilibre financier de celle-ci<sup>7</sup> ». Est également prévu que « les collectivités publiques orienteront l'affectation des crédits d'investissement dans l'industrie comme dans le secteur domestique, en fonction de la rentabilité sociale des opérations projetées<sup>8</sup> ». Même si de forts dissensus apparaissent avec le Parti Communiste, fermement attaché, avec la CGT, au maintien du modèle de service public en vigueur, ces promesses sont conservées dans le programme censé

---

<sup>6</sup> Sur ce point, cf. François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence d'un « compromis républicain »*. *Le système de distribution électrique français entre État et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*, Thèse de sociologie, Institut d'Études politiques de Paris, 1999, pp. 208-221. Voir aussi Maurice Bourjol, Christian Le Lamer, *Énergie et décentralisation*, Paris, Économica, 1984.

<sup>7</sup> Parti socialiste, *Énergie : l'autre politique*, Club Socialiste du Livre, Paris, 1981, p. 77.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 79.

guider la nouvelle coalition au pouvoir. L'idée est bien de réformer en profondeur le système de gestion d'EDF et de GDF et d'insuffler, plus de trente ans après, l'esprit décentralisateur qui avait prévalu au moment de la loi de nationalisation.

## La « Commission Bourjol », un lieu de refondation ?

Cet intérêt pour l'énergie se manifeste avec la création, pour la première fois, d'un ministère dédié à l'énergie, confié à Georges Lemoine puis à Edmond Hervé, à partir de juin 1981. Peu après son entrée en fonction, celui-ci reçoit une délégation de la FNCCR<sup>9</sup>. Conduite par le président Robert Morlevat, l'entrevue, qui a lieu en août, est l'occasion d'évoquer plusieurs dossiers importants pour la Fédération, alors que se profile la mise en œuvre du « Programme commun ». Les élus rappellent ainsi l'importance qu'ils attachent à une électricité bon marché, d'origine nucléaire, en particulier dans les territoires ruraux, qui, en majorité, sont privés, contrairement à beaucoup de villes, de l'accès au gaz et aux réseaux de chaleur. Ils évoquent aussi des besoins qui vont croissant, notamment pour faciliter l'implantation d'industries, alors que la crise économique sévit dans tout le pays. Enfin, la délégation en appelle à réviser

les contrats de concession qui, sauf dans quelques communes, ont été laissés en déshérence depuis la tentative avortée de négociation d'un modèle de cahier des charges type dans les années 1960<sup>10</sup>. En droite ligne avec ses revendications historiques, la FNCCR émet « le souhait que les initiatives de regroupement des dites collectivités en syndicats à cadre départemental soient facilitées et encouragées en vue d'équilibrer au mieux les relations entre les collectivités locales concédantes et les unités d'exploitation d'E.D.F.<sup>11</sup> ».

Afin de nourrir les projets du gouvernement, Edmond Hervé confie à Maurice Bourjol, Doyen de la Faculté de droit de Tours et spécialiste reconnu des questions d'organisation des pouvoirs locaux, le soin de rédiger un rapport sur les « aspects institutionnels et procéduraux de la politique énergétique ». Celui-ci s'appuie notamment

■ **Robert Morlevat\***, président de la FNCCR (1977 - 1990).



<sup>9</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, pp. 103-104.

<sup>10</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux...*, op. cit., pp. 334-338.

<sup>11</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 104.

\* Président du Syndicat départemental des collectivités de la Côte d'Or, Maire de Semur-en-Auxois.

sur l'organisation, les 23 et 24 avril 1982, d'un colloque à Tours intitulé « Énergie, Démocratie et Collectivités locales » qui réunit près de 300 participants, dont une moitié d'élus locaux. La Fédération y est présente, par la voix de son directeur, René Kelhetter, d'un chargé de mission, Pierre Van de Vyver, et de nombreux syndicats ou responsables de régies d'énergie.

Ce colloque, qui s'inscrit dans le cadre de réflexions plus larges sur l'avenir du secteur énergétique, aboutit à des évolutions très timides, comme en atteste la teneur des décisions gouvernementales. Dans son discours prononcé le 6 octobre 1981 devant l'Assemblée nationale, lors duquel il déclarait « la décentralisation chance de l'énergie et l'énergie chance de la décentralisation<sup>12</sup> », Edmond Hervé avait pourtant voulu impulser une dynamique de changement. Elle se heurte à l'inertie de beaucoup d'acteurs en place : les administrations d'État elles-mêmes, qui craignent une perte de pouvoir, les dirigeants et principaux syndicats d'EDF et de GDF, qui s'accommodent du système existant, le monde des élus locaux enfin, traversé par des rivalités sur la réorganisation des compétences qui pourrait résulter des recompositions institutionnelles<sup>13</sup>.

## Des EPRD aux CREG, une régionalisation en trompe-l'œil

Évoquée par Edmond Hervé, la régionalisation de la politique énergétique reste un processus largement inachevé. La mise en œuvre des établissements publics régionaux de distribution (EPRD), qui aurait pu en constituer l'épine dorsale, est une nouvelle fois abandonnée. Défendu notamment par Yves Durrieu, ingénieur à EDF et adhérent à la CFDT, un projet prévoit de conférer de fortes prérogatives aux Conseils régionaux, en particulier en matière de planification, en lien avec EDF et GDF. Tout en cherchant à ne pas déstabiliser ces deux grandes entreprises, il s'agit ainsi de rééquilibrer un dialogue qui n'a guère existé – ou de manière marginale – depuis les années 1960, les anciens comités régionaux de la distribution n'ayant jamais rempli leurs fonctions<sup>14</sup>. Très rapidement, cette option est écartée. Se rejouent à cette occasion les réticences que l'on avait pu observer au sortir de la Seconde Guerre mondiale, de la part tant de l'État, d'EDF-GDF que de la FNCCR elle-même, très écoutée dans les débats. Dès l'annonce des premières réflexions sur ce sujet, ses dirigeants exigent qu'en cas de création des EPRD, les représentants des autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz se voient reconnaître une participation aux instances de décision telle que prévue en 1946<sup>15</sup>. Leur attitude est plutôt défensive et exprime la crainte qu'une nouvelle fois, l'État n'impose des règles de représentation qui soient défavorables aux syndicats d'énergie ou qui accordent une place trop importante aux régions. Aussi l'annonce de l'abandon de ce chantier ne suscite-t-elle

<sup>12</sup> Formule mentionnée dans Maurice Bourjol, Christian Le Lamer, *op.cit.*, p. 210.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 210-218.

<sup>14</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux...*, *op.cit.*, pp. 207-210.

<sup>15</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 23.

guère d'émoi. Comme le souligne René Kelhetter en mars 1984<sup>16</sup>, « la Fédération a cherché à retrouver l'esprit dans lequel cette création avait été envisagée en 1946, mais il serait irréaliste de vouloir se situer aujourd'hui dans l'esprit d'il y a 38 ans. Le dispositif prévu dans la loi de 1946 comporte des dispositions qui, tout en donnant un rôle aux collectivités locales, réduiraient sensiblement celui des groupements qu'elles ont constitués depuis cette époque, il prévoit aussi une manière d'intégration des régies à ces établissements. Il faut y réfléchir. Si la question intéresse certains d'entre vous, nous pourrions exhumer le dossier de 1950 et réétudier cette affaire. À l'époque, la Fédération souhaitait une organisation départementale, mais ce n'est pas ce qui avait été retenu. On peut se demander quel rôle pourrait être réservé aux représentants des collectivités locales concédantes dans une opération de ce genre. Il n'est pas certain qu'ils auraient à y gagner ».

En lieu et place des EPRD, le gouvernement choisit, poussé par EDF et GDF, de créer de nouvelles structures, à caractère consultatif : les Conseils régionaux de l'électricité et du gaz (CREG). Institués dans chaque région, ils ont pour finalité d'être des lieux d'échanges entre les collectivités locales d'une part, EDF et GDF d'autre part, sur des sujets touchant aux politiques que les deux entreprises mènent dans la production, le transport, la distribution et la consommation d'énergie. Mais il ne s'agit là – et les élus ne s'y trompent guère – que de pâles succédanés des EPRD, qui ne sont pas sans rappeler les anciens comités régionaux de la distribution.

D'autres mesures sont censées accompagner les régions dans leur nouveau rôle de planification. Certaines sont de l'ordre de la déconcentration, telles que la création des délégations régionales de l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME), érigées en interlocutrices privilégiées des conseils régionaux et des agences régionales de l'énergie mises en place depuis les années 1970. D'autres renvoient au processus de planification relancé par le gouvernement dès son entrée en fonction. En 1982 et 1983, plusieurs débats sont ainsi organisés localement pour alimenter les réflexions, en vue d'établir le volet énergétique du neuvième Plan (1984-1988). Mais, de l'avis même de Christian Le Lamer, directeur adjoint du cabinet d'Edmond Hervé, il s'agit là d'une régionalisation « à petite vitesse<sup>17</sup> ». Pourtant confortées par les lois de décentralisation, les régions peinent encore à trouver leur place dans le nouveau paysage institutionnel de l'énergie, prises entre un État et des grandes entreprises qui souhaitent conserver leur leadership et des départements, communes et groupements de communes qui craignent que ce nouvel échelon n'affaiblisse une capacité d'action déjà limitée. La loi du 7 janvier 1983 en est l'expression. Elle ne fait en effet mention d'aucune compétence régionale spécifique.

---

<sup>16</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 28 mars 1984, p. 23

<sup>17</sup> Maurice Bourjol, Christian Le Lamer, *op. cit.*, p. 8.

## Des compétences énergie limitées pour le bloc communal

Ces avancées timides valent plus généralement pour l'ensemble des collectivités territoriales. Comme pour les régions, des réflexions émergent alors sur le rôle des communes en matière de planification énergétique. Il s'agit, à l'heure où sévit la crise énergétique, de s'appuyer sur elles pour mieux valoriser les ressources renouvelables locales (géothermie, solaire, biomasse, etc.) et réaliser d'importantes économies d'énergie, au titre de leur consommation propre (qui est loin d'être négligeable) et des actions qu'elles mènent dans l'habitat, les transports ou l'urbanisme. Des projets se font jour, qui mettent en avant l'idée de mieux articuler, notamment dans les grandes villes, leurs compétences générales et leur statut d'autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'énergie. À défaut de « POS énergétiques » ou de « plans locaux d'usage rationnel de l'énergie » (PLURE) évoqués par certains<sup>18</sup>, il s'agit de permettre aux élus locaux de mieux organiser la répartition des sources d'énergie sur leur territoire, entre l'électricité, le gaz et les réseaux de chaleur, ces derniers ayant fait l'objet d'une loi très récente autorisant les communes à initier des procédures – certes très encadrées – de classement<sup>19</sup>. Ces propositions restent, elles aussi, lettre morte, face, une nouvelle fois, aux réticences d'EDF, de GDF et des sociétés délégataires des réseaux de chaleur, qui n'entendent pas soumettre leur stratégie commerciale aux décisions locales.

Entérinant ces réticences, la loi du 7 janvier 1983 reste ainsi très muette sur la compétence énergie. L'énergie ne figure que de manière incidente et discrète dans le texte, au titre III, section IV, article 10, qui traite des programmes d'électrification rurale et du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé). Ce point suscite la plus grande vigilance de la part de la Fédération, qui y consacre une partie de son congrès de Dijon<sup>20</sup>. L'enjeu pour elle et pour ses adhérents est que le Facé – mais aussi le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) – ne soit pas intégré dans la dotation générale d'équipement (DGE) mise en place par l'État dans les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Même si certains élus sont parfois favorables à un mode d'allocation global, synonyme de simplification des procédures, le risque est, en fondant les aides existantes dans une telle enveloppe, de ne plus isoler les besoins en investissements destinés à l'électrification rurale. Or ces derniers restent très élevés, à l'heure où la consommation d'électricité continue de croître, notamment dans les campagnes. Missionnée par le ministère de l'Agriculture, la mission Prot estime les travaux de renforcement entre 11,4 et 13,2 milliards de francs (valeur au 1<sup>er</sup> janvier 1980) sur la période 1981-1985, les travaux d'extension étant évalués quant à eux à 2,2 milliards de francs. Aussi la Fédération se bat-elle pour que le Facé, comme le FNDAE, fasse l'objet de financements distincts. Elle exige aussi que l'État clarifie la

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>19</sup> Loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

<sup>20</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, pp. 24 et suivantes.

compétence de maîtrise d'ouvrage des communes rurales, afin de lutter contre les nombreuses ingérences d'EDF sur le terrain, qui cherche à pousser des communes à adopter le régime urbain, afin de décider seule des travaux à effectuer dans les réseaux. C'est à ce titre que, le 7 octobre 1982, la Fédération rencontre Jean Guilhamon, alors directeur général adjoint d'EDF<sup>21</sup>. À l'issue de cette entrevue, elle dit avoir « eu la satisfaction de voir M. Guilhamon indiquer clairement (...) qu'EDF n'était pas demandeur [des transferts], mais que, lorsque les collectivités locales venaient unanimement le solliciter, il ne pouvait rejeter leur demande *a priori*. Il nous appartient donc d'aller sur place donner les informations nécessaires, à chaque fois qu'une collectivité locale s'engage sur cette voie dangereuse. Si nous lui expliquons qu'EDF va se conduire envers elle comme le commerçant qu'il est et ne financera que les opérations rentables, cela la fera réfléchir. Si vous constatez qu'une offensive locale est menée dans ce sens, prévenez la Fédération. Nous interviendrons ». Si donc le directeur général adjoint d'EDF se veut rassurant, les remontées de terrain montrent que, sur le moyen terme, les tentatives se poursuivent. En 1983, ce sont deux nouveaux départements qui sont placés sous le régime de maîtrise d'ouvrage dite urbaine, confiée à EDF<sup>22</sup>. Lors de l'Assemblée générale de la Fédération, le 19 mai 1987, une large discussion s'ouvre au sujet des « menaces contre le régime de l'électrification rurale », face à ce qui est présenté comme une offensive d'EDF dans plusieurs départements, dont le Tarn<sup>23</sup>. Dans ce contexte, une fusion totale des aides au sein de la DGE, telle que proposée par certains, serait, à n'en point douter, de nature à affaiblir la pérennité d'un régime depuis longtemps décrié par l'État (dont le ministère des Finances) et par EDF. Elle le rendrait quelque peu « invisible » aux yeux de beaucoup d'élus locaux, contrairement au processus d'allocation des ressources existant, géré par des mécanismes et canaux bien maîtrisés par la Fédération. Forte de son action auprès des ministères de l'Intérieur et de l'Énergie, la Fédération obtient gain de cause. La loi du 7 janvier 1983 confirme que le Facé et le FNDAE ne seront pas intégrés à la DGE globalisée. Les modalités de leur affectation demeurent inchangées, ce qui représente un vrai acquis<sup>24</sup>. En revanche, la Fédération ne peut empêcher la disparition des crédits spécifiques du ministère de l'Agriculture, qui abondaient ceux du Facé<sup>25</sup>. Désormais, ces financements complémentaires sont intégrés à la DGE et gérés par les départements, chargés de répartir l'enveloppe globale sur l'ensemble de leur territoire.

Hormis ce dossier important pour les communes rurales, la loi de répartition des compétences n'induit aucun changement majeur. Comme pour les régions, c'est plutôt de manière indirecte et à l'initiative des acteurs locaux que les choses évoluent. Déjà sensibilisées depuis les années 1970 à la question des économies d'énergies, plusieurs

---

<sup>21</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 7 octobre 1982, p. 8.

<sup>22</sup> François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, *op. cit.*, p. 321.

<sup>23</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 19 mai 1987, pp. 11-19.

<sup>24</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 28 mars 1984, p. 3.

<sup>25</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 191.

communes se dotent de postes voire, pour les plus importantes, de services dédiés à l'énergie, qui entreprennent des actions d'amélioration des systèmes de chauffage et même de rénovation thermique des bâtiments municipaux. Certaines villes, comme Limoges, Montpellier ou Rennes (dont le maire n'est autre qu'Edmond Hervé), sont alors à la pointe de ces actions, qui essaient à travers des réseaux professionnels tels que l'Association des ingénieurs des villes de France (AIVF). Pour cela, ils bénéficient de l'appui de l'AFME et de ses délégations régionales. Est ainsi mis en place, dès 1982, un « Fonds spécial grands travaux en matière d'énergie », qui fournit des aides aux collectivités locales, afin de soutenir leurs actions dans l'utilisation rationnelle de l'énergie ou le déploiement de certains types d'énergies renouvelables.

### 3. Négocier un nouveau modèle de cahier des charges ?

C'est donc à cadre institutionnel (globalement) constant que la FNCCR évolue dans le contexte de la décentralisation. Un changement serait pourtant de nature à modifier fortement la donne pour elle et ses adhérents : la fin de l'imposition d'un cahier des charges type dans les relations contractuelles entre les collectivités locales et leurs délégataires de service public. Jusque-là, dans l'énergie, en vertu de la loi du 15 juin 1906, les autorités concédantes des services publics locaux étaient tenues de se conformer à un tel document, élaboré sous l'égide des ministères de l'Intérieur et de l'Industrie, en relation avec EDF (électricité) et GDF (gaz). Les représentants des pouvoirs locaux, en l'occurrence la FNCCR – l'Association des maires de France (AMF) lui ayant de fait « délégué » ce dossier – étaient conviés à la table des négociations pour en définir les modalités, qui s'appliquaient sur tout le territoire national. Dans l'électricité, les différentes tentatives de mise en œuvre d'un cahier des charges (1960, 1970-1971, 1976-1977) s'étaient soldées par un échec<sup>26</sup>, les collectivités ayant dû faire face à l'opposition d'EDF notamment. Si quelques communes, notamment des grandes villes (Paris, Marseille), avaient obtenu de renégocier, sous forme d'avenants, certaines clauses de leur contrat, la majorité des autorités concédantes se trouvait *de facto* dans une situation de tacite reconduction, entérinée en 1979 par une décision de la section d'arbitrage du Conseil supérieur de l'électricité<sup>27</sup>. La suppression d'une tutelle *ex ante* de l'État sur les actes administratifs des collectivités locales, consécutive à la loi du 2 mars 1982, change la donne. Elle ouvre *a priori* la voie à une plus grande liberté contractuelle, les concédants n'étant plus tenus de se référer à un cahier des charges type, ce dernier devenant facultatif. Tout au plus peut-on leur proposer un cahier des charges modèle, dont ils peuvent s'éloigner s'ils le jugent nécessaire.

<sup>26</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 65.

<sup>27</sup> François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, *op. cit.*, pp. 89 et 207.

Dans ce contexte, la FNCCR essaie d'obtenir de l'État qu'une nouvelle négociation se tienne, pour actualiser des cahiers des charges vieux de plusieurs décennies pour la majorité d'entre eux. En août 1981, lors de son entrevue avec Edmond Hervé, le président Robert Morlevat demande ainsi à « obtenir enfin la consécration du pouvoir concédant des collectivités locales, par la signature de nouveaux contrats de concession avec les services d'Électricité de France pour la distribution publique de l'électricité<sup>28</sup> ». Cette demande est réitérée à plusieurs reprises. Pierre Van de Vyver s'en fait l'écho lors de la « Commission Bourjol », estimant que « la création d'une commission d'élaboration regroupant les collectivités concédantes, les ministères intéressés, notamment le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et le ministère chargé de l'Énergie, Électricité de France, s'impose dans les meilleurs délais<sup>29</sup> ». Quelques mois plus tard, lors du Congrès de Dijon qui se tient en octobre 1982, est votée une « Résolution relative aux collectivités concédantes de la distribution publique d'électricité et à EDF<sup>30</sup> ». La Fédération « demande au Gouvernement de créer les conditions permettant la révision générale des contrats de distribution publique d'énergie électrique prévue par la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz au profit des collectivités locales concédantes ». En droite ligne de sa stratégie historique, elle l'assortit d'une demande : favoriser le regroupement des autorités concédantes<sup>31</sup>. Pour elle, les nouvelles libertés offertes aux communes ne sauraient conduire à revenir au paysage concessionnaire qui prévalait en 1946. À l'heure où EDF et GDF sont devenues de puissantes entreprises publiques, il faut poursuivre le mouvement de départementalisation, afin de mieux équilibrer les relations avec elles. Il s'agit aussi de préserver le modèle de solidarité territoriale édifié après-guerre, les villes, courtisées par les grandes firmes de services urbains, pouvant être tentées de gagner en autonomie dans le nouveau contexte de la décentralisation. L'enjeu est, en somme, de trouver un juste équilibre entre une nécessaire différenciation et un impératif d'intégration, la distribution d'électricité et de gaz étant un service public désormais hybride, à la fois local et national. Aussi la Fédération s'efforce-t-elle de demander à ce qu'une future révision, si elle doit avoir lieu, aboutisse à un cahier des charges qui soit, de fait, assez proche d'un document « type », et non d'un simple « modèle », comme en dispose désormais la loi.

Malgré ces appels, la situation n'évolue guère dans les années qui suivent. Si elle allège la tutelle des préfets sur les collectivités locales, la loi du 2 mars 1982 n'oblige aucunement EDF et GDF à renouveler les cahiers des charges de distribution publique d'énergie. Les deux entreprises, qui sont ainsi libres de répondre ou non aux demandes des élus locaux, continuent de faire la sourde oreille aux demandes qui leur sont adressées, tant par la FNCCR que par l'AMF<sup>32</sup>. Elles s'opposent également à des sollicitations

---

<sup>28</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 74.

<sup>29</sup> Maurice Bourjol, Christian Le Lamer, *op. cit.*, p. 247.

<sup>30</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 7 octobre 1982, p. 8. Le texte est adopté par le Congrès de Dijon (FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 77).

<sup>31</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 104.

individuelles, comme celle de la ville de Rennes, dont le maire est Edmond Hervé. Contactée par lui et Christian Le Lamer, son ex directeur adjoint de cabinet devenu chargé de mission dans la municipalité, la direction de la distribution d'EDF oppose une fin de non-recevoir, prétextant qu'aucun accord n'a pu être trouvé entre EDF et la FNCCR sur un nouveau modèle de cahier des charges. Faute de disposer de réels leviers, la Fédération abandonne provisoirement le combat, le sujet n'apparaissant plus dans les ordres du jour des assemblées générales tenues dans les années qui suivent.

---

<sup>32</sup> François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, *op. cit.*, p. 323.

## II. La libéralisation des marchés de l'énergie

Le renouveau de l'action de la FNCCR trouve son origine dans une autre dynamique : l'ouverture à la concurrence des services en réseaux, en particulier dans le secteur de l'énergie. Entamée dans les années 1970 aux États-Unis, elle touche l'Europe et la France à partir du milieu de la décennie 1980. Si quelques pays, comme l'Angleterre, initient leurs propres réformes de manière indépendante, ce mouvement s'inscrit en large part dans le cadre de la relance du processus d'intégration européenne qui fait suite à la signature de l'Acte unique de 1986. Eu égard à leur poids économique, les secteurs de l'énergie mais aussi des télécommunications, des transports ou des activités postales sont directement interpellés par la Commission européenne, qui cherche à créer un marché unique à l'horizon de 1992. S'étendant sur près de deux décennies, plusieurs réformes se succèdent, qui instaurent de nouveaux modèles d'organisation fondés sur la libéralisation des marchés et la contestation des anciens monopoles publics et privés, à tout niveau (État, collectivités territoriales). En France, cette remise en question pousse l'État, EDF et GDF à ouvrir le chantier d'un *aggiornamento*, voire d'une refondation, des modèles de services publics hérités de l'après-guerre, à laquelle la FNCCR participe pleinement, en sa qualité de représentante des intérêts des autorités concédantes<sup>33</sup>.

### 1. De la gestion monopolistique aux marchés libéralisés : une nouvelle organisation des services en réseaux

Bien que l'énergie ait été l'un des ciments de l'intégration européenne<sup>34</sup>, elle reste jusqu'au milieu des années 1980 en dehors du champ d'application du Traité de Rome, qui prévoit, entre autres, de favoriser la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes au sein de l'espace communautaire. Dans ce secteur,

<sup>33</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux...*, *op. cit.* Sur le processus de libéralisation en tant que tel, hormis ce travail, cf. Christian Stoffaes (dir.), *Entre monopole et concurrence. La régulation de l'énergie en perspective historique*, Paris, Éditions P.A.U., 1994 ; Claude Henry, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF, 1997 ; Janne Haaland Matlary, *Energy Policy in the European Union*, New York, St Martin's Press, 1997 ; François Lévesque, *Économie de la réglementation*, Paris, La Découverte, 1998 et Nicolas Curien, *Économie des réseaux*, Paris, La Découverte, 2000.

<sup>34</sup> La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), fondées respectivement en 1951 et 1958, montrent que ce secteur a joué un rôle essentiel dans les premières formes de coopération institutionnalisée.

comme dans les autres services en réseaux, chaque État-membre est alors libre d'organiser son marché intérieur. Malgré des différences notoires entre des pays de tradition centralisatrice (comme la France) ou fédéraliste (comme l'Allemagne et les pays scandinaves), les modèles nationaux ont en commun de reposer sur une organisation industrielle fondée sur la notion de monopole. Elle correspond au fait que l'on considère à cette époque qu'il est plus efficace de confier la gestion de l'énergie à une seule entreprise, sur un territoire plus ou moins large, en vertu des économies de coûts que procure l'intégration des activités de production, d'acheminement et de fourniture à une même échelle. Ce monopole est organisé à des niveaux différents selon les pays, en fonction de leur histoire et de leur système institutionnel. Si l'on prend la seule activité de distribution d'électricité, qui est alors au cœur de l'action de la FNCCR, plusieurs configurations coexistent, qui montrent la difficulté à penser un modèle qui serait commun. Certains pays ont opté pour une organisation sous forme d'autorisations ou de licences, octroyées par l'État, quand d'autres mettent en avant un régime de la concession. De même, les « mailles » d'organisation sont très différentes, allant des communes à l'État, en passant par des échelons intermédiaires, comme les intercommunalités (Belgique) ou les provinces (Pays-Bas). Cet exemple montre, entre autres, l'ampleur de la tâche à accomplir pour la Commission européenne, confrontée à cette forte disparité de situations, fruit de constructions politiques, économiques et sociales singulières.

### ■ L'organisation de la distribution en Europe : un patchwork de modèles<sup>35</sup>

|  | Pays-Bas                           | R.-Uni                                      | Italie  | Espagne  | Danemark                                     |
|--|------------------------------------|---|---|--|--|
| Régime                                       | Autorisation (provinces)           | « Licence » (État)                          | « Licence » (État)                            | Autorisation tacite                                | Autorisation                                 |
| Opérateur                                    | Compagnies à capitaux publics      | Area Boards (publics puis privés en 1990)   | ENEL (entreprise publique)                    | Compagnies privées (parfois publiques)             | Système de coopératives<br>Compagnies mixtes |
| Propriétaire                                 | Concessionnaire ou mixte           | État puis privé (après 1990)                | ENEL  | Compagnies   | Compagnies coopératives                      |
| Électrification rurale                       |                                    | Aide de l'État dans des « zones assistées » | Aide des Régions (limitée au Sud depuis 1986) | Aide de l'État (60 %) distribuée par les provinces |  |
| Péréquation tarifaire                        | Partielle (loi de 1987)            | Non   | Oui   | Oui  | Non  |
| Participation des collect. loc. à la gestion | Assez forte                        | Faible (autoris. de travaux)                | Faible (autoris. de travaux)                  | Faible (autoris. de travaux)                       | Assez forte                                  |
| Intervention de l'État                       | Assez forte<br>Économies d'énergie | Forte                                       | Forte   | Forte  | Assez forte (emploi de l'électricité)        |

|  | France                                     | Belgique  | Allemagne                           | Portugal  |
|--|--|---|-------------------------------------|---|
| Régime                                       | Concession (collectivités locales)         | Concession (collectivités locales)                      | Concession (collectivités locales)  | Concession (collectivités locales)                                |
| Durée des contrats                           | 40 ans (en théorie)                        | 25 à 30 ans   | 20 ans                              | 20 ans  |
| Opérateur                                    | EDF (entreprise publique)                  | Économie mixte (intercommunales)                        | Compagnies mixtes ou privées        | EDP (entreprise publique)   |
| Propriétaire                                 | ?  | Intercommunales (à 50 %) Collectivités locales (à 50 %) | Entreprise concessionnaire ou mixte | Collectivités locales ou rachat par EDP                           |
| Électrification rurale                       | Aide limitée aux renforcements des réseaux |   |                                     | Participation de la collectivité locale concédante à 25 % ou 75 % |
| Péréquation tarifaire                        | Oui  | Oui   | Partielle (depuis loi de 1989)      | Oui   |
| Participation des collect. loc. à la gestion | Non  | Forte   | Forte                               | Faible  |
| Intervention de l'État                       | Forte                                      | Forte   | Faible (environnement)              | Forte   |

## Démanteler les monopoles, introduire progressivement la concurrence ?

Confié initialement au Commissaire à l'énergie Nick Mosar, le dossier de la mise en œuvre d'un espace communautaire de l'énergie est repris à la fin des années 1980 par le Commissaire à la concurrence, Leon Brittan. Ce faisant, le modèle coopératif qui avait été envisagé jusque-là (intensifier les échanges entre pays sans toucher aux systèmes nationaux) laisse place à un projet plus ambitieux et « intrusif » pour les États-membres : exiger, au nom des principes du Traité de Rome et de l'abolition des droits exclusifs d'importation et d'exportation, de remettre en question les formes d'organisation du service public qu'ils avaient adoptées par le passé. Pour les réformateurs, pétris d'une conception très libérale, ce chantier passe par une remise en cause des monopoles locaux et nationaux existants, qu'ils justifient par un profond changement de contexte. D'un point de vue industriel, l'essor de la production dite décentralisée et sa compétitivité croissante ébranlent le paradigme dominant de la « supériorité » des unités de production de grande taille, qui avait été, jusque-là, l'un des motifs du recours aux monopoles. En lien avec cette nouvelle donne, des théories,

<sup>35</sup> François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, op. cit., pp. 524-525 (tiré d'un rapport interne à EDF, rédigé pour la Direction générale de l'entreprise).

apparues notamment aux États-Unis, apparaissent dans le champ économique, qui plaident pour une plus grande concurrence sur certains segments. L'accent est mis sur les dysfonctionnements des monopoles, jugés inefficaces, peu innovants, peu soucieux des usagers et trop gros pour être régulés par les pouvoirs publics (État et/ou collectivités locales selon les pays). Par contraste, la concurrence est parée de toutes les vertus de la performance et de l'efficacité. Pour ses thuriféraires, l'enjeu est de réduire à la portion congrue les activités sous monopole. Seules celles qui sont liées à l'acheminement physique des électrons et des molécules de gaz (transport et distribution) sont considérées comme relevant de cette catégorie (monopole dit « naturel »), dans la mesure il serait peu efficace de multiplier les réseaux assurant cette fonction. Mais pour les autres segments, comme la production et la fourniture (commercialisation), une ouverture à la concurrence est jugée nécessaire. Assortie ou non de privatisations, elle doit permettre – du moins en théorie – aux usagers de reconquérir un pouvoir qu'ils avaient, estime-t-on, perdu, du fait de l'impossibilité d'avoir recours à d'autres opérateurs que ceux qui leur étaient imposés.

Deux stratégies de réformes s'affrontent alors en Europe, portées par des acteurs différents, tant au sein des institutions communautaires que des États-membres. La première, très radicale, prône un démantèlement rapide des monopoles existants. Elle s'inspire notamment de l'expérience menée en Angleterre sous le gouvernement de Margaret Thatcher, dont Leon Brittan a été ministre avant d'accéder à ses fonctions de Commissaire à la concurrence. Initiées à partir de 1983, plusieurs mesures ont conduit à scinder et à privatiser une grande partie des activités de production de l'ancien monopole public, le Central electricity generating board (CEGB), le parc nucléaire étant désormais sous la responsabilité de la compagnie publique Nuclear Electric. Le réseau de transport national (National grid) est quant à lui transformé en une société coopérative aux mains des 12 nouvelles sociétés de distribution régionales mises en place, afin de leur donner davantage de pouvoir. Elles-mêmes ne sont pas préservées par les réformes, étant obligées de séparer leurs activités d'acheminement et de fourniture, afin de faciliter l'arrivée de nouveaux entrants. Ainsi, en l'espace de quelques années, l'ensemble du système électrique anglais est totalement reconfiguré, afin de réduire les activités sous monopole au strict minimum.

Face à cette première voie, une autre stratégie, beaucoup plus progressive, est mise en avant. Elle repose sur le modèle dit de l'accès des tiers aux réseaux (ATR). Inspiré notamment de la théorie des « marchés contestables », il considère qu'un démantèlement total et immédiat des anciens monopoles n'est pas nécessaire pour insuffler une dynamique de concurrence. Les opérateurs historiques peuvent être provisoirement conservés, à condition qu'ils n'empêchent pas l'accès de nouveaux entrants aux marchés de l'énergie. Ces derniers – des producteurs et/ou des fournisseurs – doivent pouvoir exercer leur activité en ayant accès, sans discrimination et en toute transparence, aux réseaux de transport et de distribution acheminant le courant vers les clients finals. Pour ce faire, l'autorité publique doit s'assurer que ces deux monopoles

naturels ne profiteront pas de leur position d'intermédiaire pour privilégier certains acteurs, notamment s'ils sont aux mains de groupes qui exercent par ailleurs des activités de production et de fourniture. Elle fera en sorte qu'une séparation comptable voire juridique soit mise en œuvre. Elle sera également attentive à ce que les opérateurs en place, nécessairement plus puissants que les nouveaux entrants, n'abusent pas de leur pouvoir de marché pour, de fait, étouffer toute concurrence. Ainsi, à une reconfiguration rapide et brutale telle qu'elle est envisagée dans le cas précédent, cette voie réformatrice oppose une recomposition par étapes, qui permet de ne pas heurter les intérêts des États-membres et de leur donner le temps d'adapter leurs modèles nationaux de service public.

### Préserver le régime de la concession : un enjeu majeur pour la FNCCR

Alors qu'elle avait pu être tentée quelques années plus tôt par l'expérience britannique<sup>36</sup>, la France se range progressivement à cette stratégie, après avoir proposé son propre schéma, dit de l'« acheteur unique ». EDF, qui voit d'un bon œil la perspective d'un marché européen de l'énergie, eu égard à la situation surcapacitaire dans laquelle elle se trouve, fait tout son possible pour éviter un démantèlement de ses activités. Autour d'elle, beaucoup d'acteurs font bloc, estimant que le modèle français est performant (au regard notamment des niveaux de prix proposés aux entreprises et aux usagers domestiques) et qu'il aurait tout à perdre d'une réforme radicale et aux bénéfices très incertains. La FNCCR s'affiche aux côtés de l'entreprise, estimant que les autorités concédantes qu'elle fédère ne sortiraient pas renforcées dans une telle perspective. Une menace pèse sur l'existence même du régime de la concession, qui pourrait être purement et simplement supprimé, au profit d'un système de licence, tel qu'il existe dans d'autres pays européens, notamment en Angleterre (cf. tableau *supra* : L'organisation de la distribution en Europe : un patchwork de modèles). Certains projets montrent que, jusqu'en juillet 1991, la Commission européenne semble tentée de suivre cette voie<sup>37</sup>. Dans ce cas de figure, les autorités concédantes verraient leurs prérogatives disparaître totalement et leur existence même remise en cause.

Pour éviter ce scénario, la FNCCR s'efforce de mobiliser ses réseaux. Son action porte alors encore très peu sur le niveau européen, échelle qu'elle investira davantage à partir des années 1990 et surtout 2000<sup>38</sup>. Étant encore dotée de services peu nombreux,

---

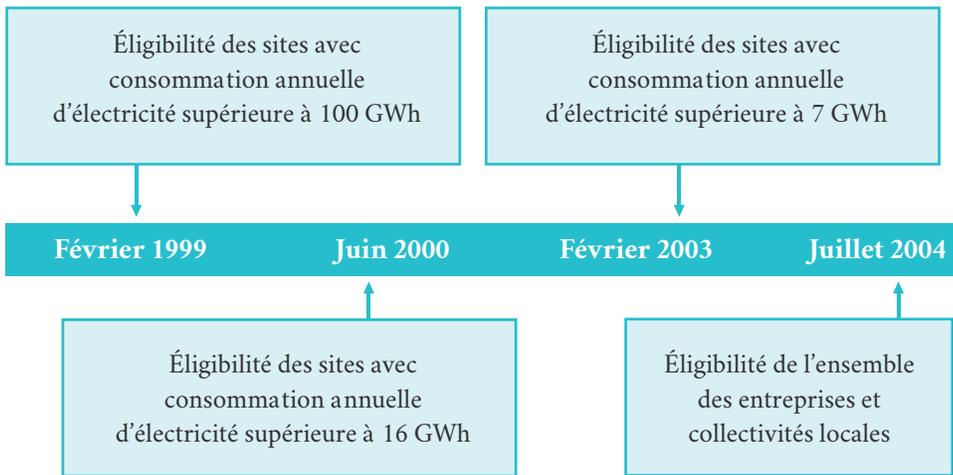
<sup>36</sup> Lors de l'arrivée de Jacques Chirac au poste de Premier ministre, une tentative de réforme radicale, inspirée de celles mises en œuvre par les gouvernements de Margaret Thatcher, voit le jour, mais sans lendemain (François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, *op. cit.*, pp. 66-67).

<sup>37</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, p. 77.

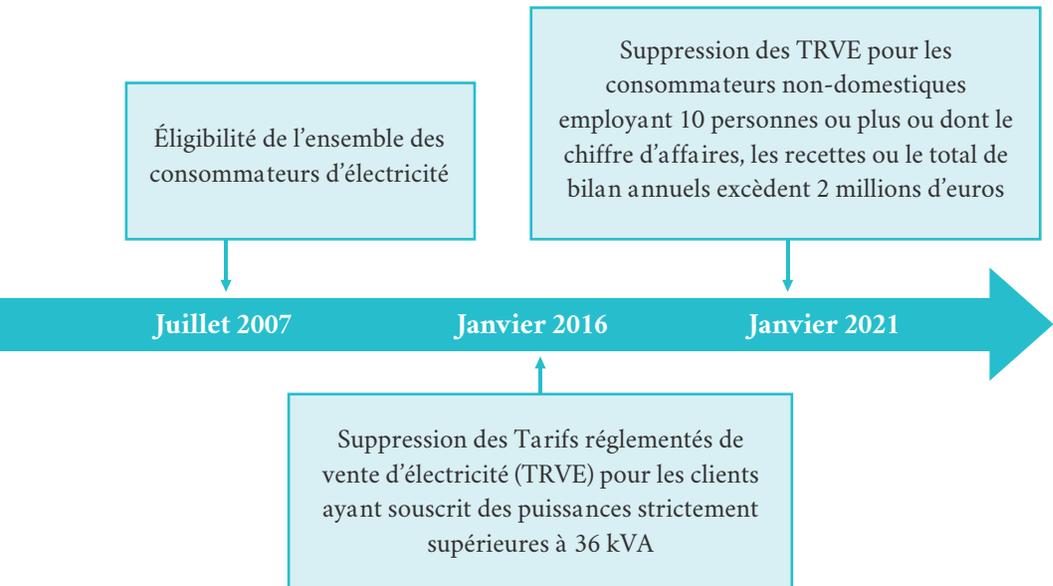
<sup>38</sup> Entretien avec Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR de 1990 à mai 2004. La FNCCR créera alors une commission « Europe », présidée par Jacques Blanc, sénateur et président du Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Lozère (il avait préalablement occupé la fonction de Président du Comité des régions de l'Union européenne). Cette commission assurera une veille sur les directives et autres textes produits par l'Union européenne. Elle nouera également des relations de plus en plus suivies avec la Confédération européenne des distributeurs d'énergie publics communaux (CEDEC). Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

elle préfère se focaliser sur des interlocuteurs qu'elle connaît mieux, au sein de l'État, d'EDF et de GDF, et dont elle sait qu'ils pourront faire valoir un droit de véto dans des négociations européennes qui font encore la part belle aux États-membres. Il s'agit pour elle de s'assurer que l'État, notamment la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), qui est en charge des pourparlers avec l'Europe, défendra bien la spécificité du modèle français de distribution publique d'énergie et ne profitera pas des projets de réformes pour mettre fin à un régime qui ne suscite pas toujours une adhésion totale chez ses fonctionnaires. Il s'agit aussi de sensibiliser les élus locaux et les parlementaires aux risques que présenterait une suppression du système de la concession, jugé des plus utiles à l'heure où le processus de libéralisation des marchés fait craindre une plus forte disparité dans le traitement des territoires.

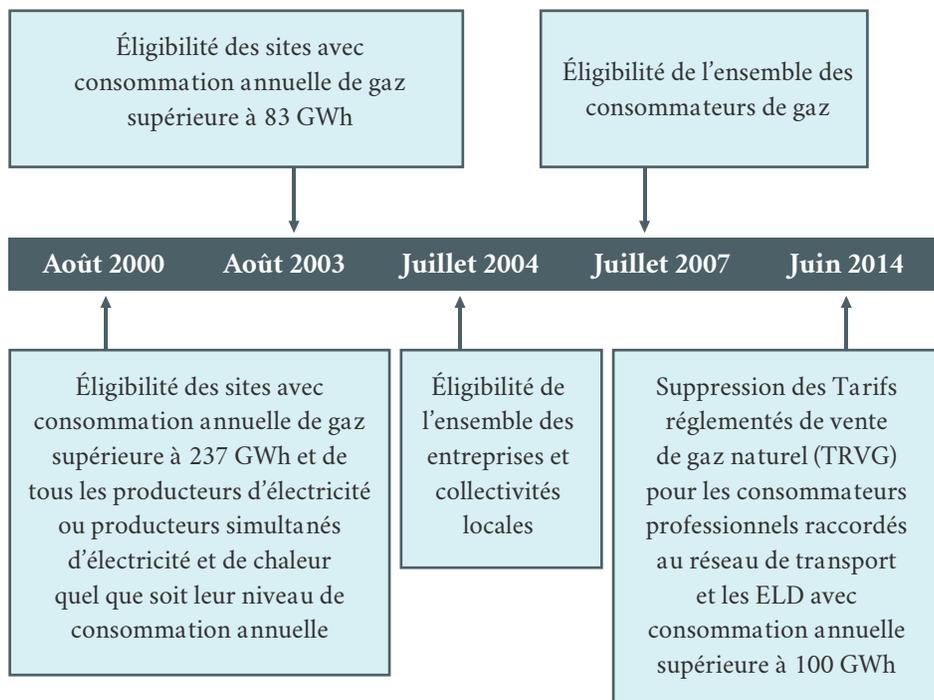
■ Les étapes de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité en France



Recueillant une majorité d'avis favorables, dont ceux de la France (malgré ses réserves et ses propositions autour du modèle de l'« acheteur unique »), de l'Allemagne, de l'Espagne ou de l'Italie, l'ATR devient, à partir du début des années 1990, le schéma de réforme privilégié. Les négociations sont longues à mener, eu égard aux enjeux économiques, politiques et sociaux que représente le secteur de l'énergie. Elles ne sont pas facilitées par la disparité des systèmes existants, ce qui rend les compromis difficiles à trouver tant les points de vue et les visions peuvent diverger. En atteste la publication tardive de la première directive libéralisant les marchés de l'énergie, adoptée le 19 décembre 1996 pour l'électricité et devant être transposée dans les législations nationales le 19 février 1999 au plus tard (elle le sera de fait en France en 2000). Elle inaugure une série de textes qui aboutissent à une ouverture progressive à la concurrence, sans toucher explicitement, à court terme, aux grands monopoles publics et privés.



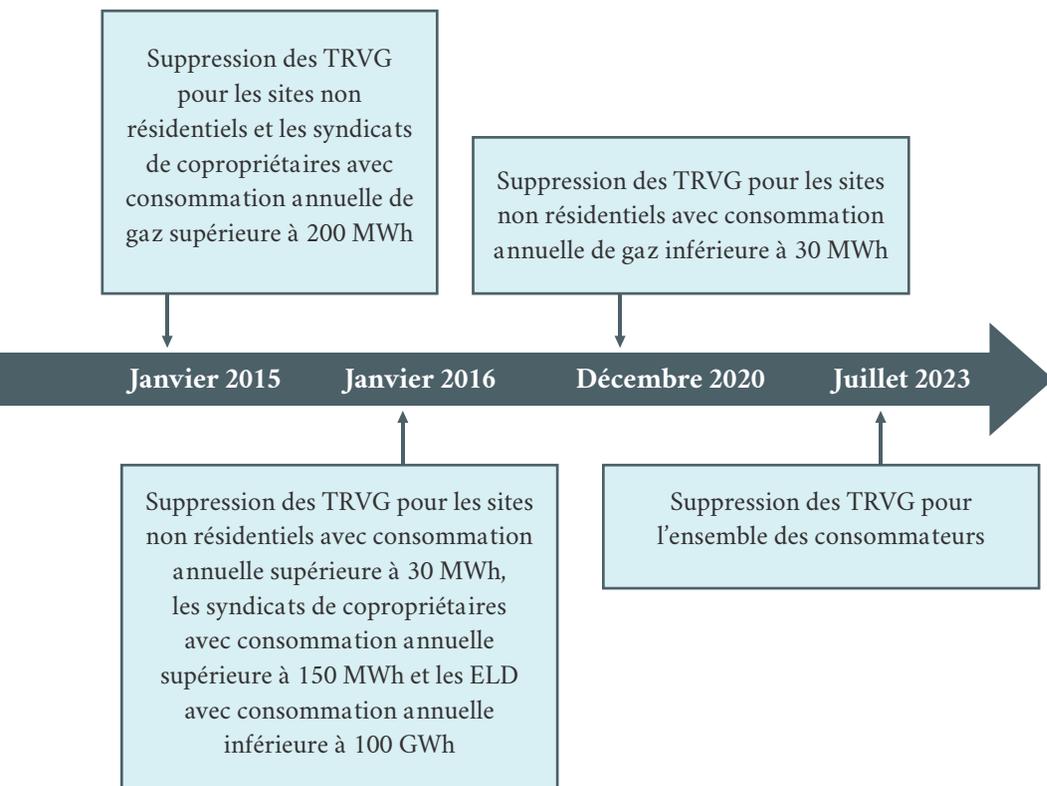
## ■ Les étapes de l'ouverture à la concurrence du marché du gaz naturel en France



## 2. Faire bloc face aux projets de mise en concurrence : la refondation des relations avec EDF et GDF

Malgré les risques qu'il présente, ce nouveau contexte offre une vraie opportunité pour les autorités concédantes, dont la FNCCR entend bien se saisir : obtenir de l'État et surtout d'EDF et de GDF qu'ils acceptent d'entamer un cycle de négociations permettant d'aboutir, après quelques décennies d'atermoiements, à la publication de nouveaux modèles de cahiers des charges<sup>39</sup>. Bien que la Commission européenne n'ait pas encore dévoilé ses projets, la fin des années 1980 est en effet empreinte d'une forte incertitude dans le domaine de la distribution. Beaucoup d'acteurs craignent qu'à dé-

<sup>39</sup> Sur l'ensemble de ce processus, cf. François-Mathieu Poupeau, *EDF ou la permanence...*, op. cit., François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux...*, op. cit.



faut de supprimer le régime de la concession, les directives en gestation ne profitent à tout le moins du vide juridique laissé par l'absence de contrats à jour pour « briser » de fait l'organisation historique du service public de l'électricité et du gaz et, ce faisant, accélérer la mise en concurrence d'EDF et de GDF. La distribution étant un segment de la chaîne de valeur susceptible d'attiser les convoitises, notamment de la part des firmes de services urbains, l'enjeu est suffisamment important pour susciter un changement d'attitude radical de la part des deux monopoles, qui avaient toujours refusé d'accéder aux demandes des autorités concédantes. Prenant les devants, Robert Morlevat, président de la FNCCR, envoie, le 21 novembre 1989, une lettre à Pierre Delaporte assortie d'une note dans laquelle il invite le président du Conseil d'administration d'EDF à se rapprocher de la Fédération pour entamer des pourparlers en vue d'établir un nouveau modèle de cahier des charges de la distribution publique d'électricité.

■ Lettre FNCCR du 21 novembre 1989 adressée au PDG d'EDF

FÉDÉRATION NATIONALE  
DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES  
ÉLECTRICITÉ, GAZ ET AUTRES SERVICES PUBLICS  
ET  
ASSOCIATION NATIONALE DES SYNDICATS DE COMMUNES

*Association des représentants de ces collectivités sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901*

PARIS, LE 21 NOV. 1989  
20, Bd de Latour-Maubourg - 75007 PARIS  
Tél. : (1) 45 51 57 76

Monsieur Pierre DELAPORTE  
Président du Conseil d'Administration  
d'E.D.F.  
32, rue de Monceau  
75384 PARIS CEDEX 08

Monsieur le Président,

La plupart des contrats de concession de distribution publique d'énergie électrique sont arrivés à expiration.

Pour conforter la pérennité d'EDF dans le futur marché européen de la distribution d'électricité et dans le contexte des nouvelles libertés communales, je crois très souhaitable que de nouveaux contrats soient conclus prochainement entre votre Etablissement et les collectivités concédantes.

Il conviendrait que nous puissions en discuter et, dans cette perspective, je vous transmets ci-joint une note à ce sujet.

Dans l'attente de votre point de vue, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

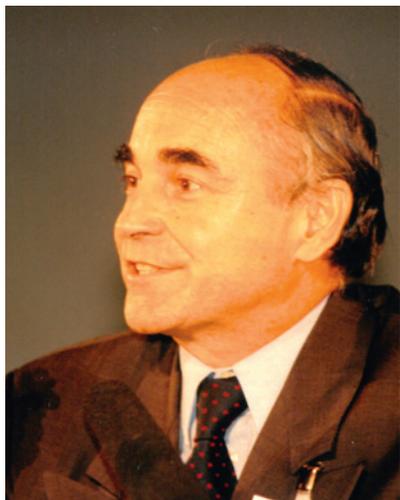
Le Président,



R. MORLEVAT

P.J.

■ Michel Lapeyre,  
directeur de la FNCCR (1991 - 2004)



Comme le rappelle Michel Lapeyre, directeur général adjoint de la FNCCR à cette époque, il s'agit non pas d'aller dans le sens d'une déstabilisation d'EDF et du modèle de service public existant mais, bien au contraire, de le renforcer et de faire en sorte qu'il perdure dans un contexte marqué par de nouvelles aspirations, tant des collectivités que des usagers :

*« La lettre, datée du 21 novembre 1989, s'adresse à Pierre Delaporte, président du conseil d'administration d'EDF. Elle explique que les choses ont changé, que les élus voyagent, qu'ils voient qu'en Europe certaines collectivités ont plus de pouvoirs qu'en France, et que nous sommes dans un mouvement*

*mondial de libéralisation, si bien qu'EDF sera un jour ou l'autre mise en concurrence. Des contrats de concession expirés depuis longtemps et non renouvelés sont dangereux pour EDF. Il faudrait donc entamer des négociations pour concevoir un modèle de contrat qui soit adapté à ce futur contexte et réponde mieux aux attentes des consommateurs<sup>40</sup> ».*

La note jointe au courrier précise aussi tout l'intérêt que l'entreprise publique pourrait avoir, selon la FNCCR, à reconsidérer sa position historique sur le sujet. La fin des années 1980 marque un nouveau tournant commercial pour EDF, qui la pousse à renforcer ses ventes d'électricité, alors qu'elle se trouve en situation de surcapacité de production. Comme beaucoup d'autres monopoles (France Télécom, SNCF, La Poste), en pleine réflexion sur leur identité et leur devenir, elle se lance dans un vaste chantier interne de refondation de son modèle hérité de l'après-guerre<sup>41</sup>. Il touche notamment sa Direction de la distribution, en première ligne au regard des évolutions en cours (libéralisation, décentralisation, développement de nouveaux services). Devenue Direction EDF-GDF Services (DEGS) en 1990, celle-ci est censée adopter un mode de fonctionnement plus déconcentré, accordant davantage d'autonomie à ses chefs de centre, et insuffler une culture du service qui faisait, selon ses dirigeants, défaut jusque-là, et dont le nouvel acronyme se veut le symbole. L'heure est aussi à renforcer les liens avec les usagers, désormais érigés au rang de « clients », et avec les collectivités locales, qui sont des partenaires incontournables dans les territoires. La note de

<sup>40</sup> Entretien avec Michel Lapeyre, 22 juin 2022.

<sup>41</sup> Dont le livre de Michel Wieviorka et de Sylvaine Trinh se fait l'écho (*Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989).

la FNCCR accompagnant le courrier du 21 novembre 1989 souligne bien cet enjeu, alors qu'EDF tente de se diversifier en dehors de son champ d'action historique, dans l'éclairage public et dans les vidéocommunications (réseaux câblés, télésurveillance).

### La négociation d'un nouveau modèle de cahier des charges avec EDF

Par contraste avec ce qui avait été sa réaction au lendemain des lois de décentralisation, EDF accueille très favorablement l'initiative de la Fédération. Elle sait en effet que, pour les raisons mentionnées par Robert Morlevat dans son courrier de novembre 1989, elle a désormais tout à gagner à réviser les cahiers des charges de concession, dont certains datent de l'entre-deux-guerres. Ce chantier est mené à partir de l'automne 1990, avec la FNCCR pour seule interlocutrice. Un groupe de travail est constitué à parité entre les deux partenaires. Du côté d'EDF, l'équipe est composée de Pierre Bernard (direction de l'économie, de la prospective et de la stratégie), de Jean-Claude Felder (service des études économiques générales) et de Pierre Sablière (directeur juridique) notamment. À la FNCCR, René Kelhetter, qui devient vice-président de la Fédération en 1991, Michel Lapeyre, son adjoint qui lui succède au même moment au poste de directeur, mènent les négociations, assistés de Pierrette Stahl et d'un chargé de mission qui varie en fonction des sujets abordés. Les ministères de l'Industrie et de l'Intérieur sont tenus au courant de l'avancée des discussions mais n'interviennent pas directement dans le processus.

Pour la Fédération, l'enjeu est de concilier deux logiques *a priori* contradictoires : revivifier la compétence d'autorité concédante, passablement écornée depuis les années 1960, tout en étant vigilante à ce qu'un regain de pouvoir local n'entraîne aucune remise en cause profonde du modèle de service public intégré qu'elle a contribué à édifier. Il s'agit d'éviter que certains élus, dont les concessions sont très bénéficiaires, ne soient tentés de faire cavaliers seuls en exigeant de négocier des clauses contractuelles mettant à mal la solidarité entre territoires, si besoin est en menaçant de reprendre leur concession en régie. Pour parer à cette éventualité, la Fédération plaide, comme elle l'avait fait en 1982, pour que le modèle de cahier des charges à venir contienne, certes, des espaces de « respiration » locale, afin de donner une vraie teneur au pouvoir concédant. Mais elle entend aussi cadrer les points de discussion, pour contenir toute velléité de trop forte différenciation entre territoires. À cette fin, une clause dite de la concession la plus favorisée est introduite, qui prévoit de faire en sorte que tout avantage acquis lors d'une négociation puisse être amené à être généralisé. Il s'agit, ce faisant, de créer une forme d'interdépendance entre concessions, à même de jouer un effet de modération, les instances nationales d'EDF devenant attentives à limiter les risques de « débordement ». Par ailleurs, la Fédération entend poursuivre le processus de départementalisation du pouvoir concédant, afin de constituer des ensembles d'une taille suffisante pour peser dans les futures relations avec EDF. Malgré les efforts qu'elle a entrepris depuis sa création, le regroupement des autorités concédantes

reste en effet encore très parcellaire. En 1991, comme en 1982, on compte ainsi près de 14 000 contrats de concession<sup>42</sup>. Plusieurs dizaines de syndicats départementaux ont, certes, été créés depuis l'entre-deux-guerres, dont beaucoup après la nationalisation, lorsqu'il était question de créer les Établissements publics régionaux de distribution (EPRD) sur une base départementale puis de négocier de nouveaux cahiers des charges. Mais cette dynamique est demeurée inaboutie. Aussi, beaucoup de territoires sont dépourvus de syndicats départementaux au début des années 1990. Dans ceux qui sont dotés d'un grand syndicat, une cinquantaine tout au plus<sup>43</sup>, il est, en outre, rare que l'intégralité des communes adhère et/ou que les structures existantes disposent d'un transfert en bonne et due forme de la compétence d'autorité concédante. Pour la Fédération, la négociation à venir doit ainsi permettre de franchir une nouvelle étape, décisive, dans ce processus de long terme, auquel les villes, y compris les plus grandes, sont invitées à participer.

Les principales dispositions consignées dans le nouveau modèle de cahier des charges répondent en grande partie aux aspirations de la Fédération. Deux nouvelles redevances, dites de fonctionnement (R1) et d'investissement (R2), sont introduites. La première doit permettre à l'autorité concédante d'exercer au mieux ses prérogatives, dans le contrôle des comptes de la concession (valorisation du patrimoine, fiabilité des informations comptables, etc.) et de la qualité de la fourniture et du service rendus aux usagers par les centres de distribution (nombre de coupures, pannes, satisfaction des clients, etc.). La seconde est destinée à compenser en partie les dépenses des concédants consenties dans les réseaux d'électricité, en leur qualité de maîtres d'ouvrage dans les zones rurales. Le montant de ces deux redevances est cadré par une formule de calcul nationale, qui fait intervenir des paramètres tels que la taille de la concession (kilomètres de linéaire de réseaux, population desservie, nombre de communes, etc.). Toujours en matière de financement, le nouveau modèle de cahier des charges introduit un article 8, qui traite de l'intégration visuelle des ouvrages dans l'environnement (amélioration de l'esthétique des réseaux, mise en technique discrète ou passage en souterrain des lignes électriques). Il prévoit qu'une discussion s'engage chaque année avec les centres de distribution pour définir une enveloppe globale de crédits dédiée à cet objectif. Ce faisant, cette disposition ouvre, avec l'annexe 1, un espace de négociation locale, dans un document qui reste, malgré tout, très uniforme.

Le nouveau modèle de cahier des charges permet aussi de conforter le processus de départementalisation du pouvoir concédant, que la FNCCR appelle de ses vœux depuis sa création. Il est notamment soutenu par les formules de calcul des redevances R1 et R2, qui incitent au regroupement. Ainsi, plus le nombre d'habitants et de communes couverts par un syndicat est important, plus les montants qui lui sont affectés sont substantiels. Cette incitation permet d'envisager la constitution d'ensemble

---

<sup>42</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, p. 102 ; Congrès FNCCR de 1991, p. 57.

<sup>43</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 55.

intercommunaux plus vastes et, dans les territoires déjà pourvus de syndicats départementaux, représente un levier supplémentaire à l'adhésion de nouvelles communes, parfois même des villes importantes, qui peuvent se voir rétrocéder une partie des sommes additionnelles perçues grâce à leur adhésion. Même si elle n'a pas été moteur en la matière, EDF peut aussi considérer ce regroupement comme un atout, le fait de rassembler des zones urbaines et rurales dans un même ensemble pouvant limiter l'arrivée de concurrents, peu attirés par les moindres perspectives de rentabilité des concessions ainsi constituées.

## Le Congrès de Strasbourg et le renouveau du pouvoir concédant

Venant clore cette phase de négociations, le Congrès organisé en 1991 à Strasbourg constitue un moment important de l'histoire de la Fédération : celui du renouveau du pouvoir concédant. Le modèle de cahier des charges issu des discussions avec EDF est officiellement présenté aux adhérents, dans un climat de consensus. Directeur du gaz, de l'électricité et du charbon (DIGEC) au ministère de l'Industrie, Dominique Maillard se félicite de la publication du document et estime qu'il conforte la robustesse du système électrique français, à l'heure où la Commission européenne pourrait profiter de la tacite reconduction des contrats de concession existants pour introduire une dose de concurrence, via l'activité de distribution<sup>44</sup>. Il ne peut, selon lui, que contribuer à renforcer la position de la France dans les négociations, face à des partenaires parfois très offensifs<sup>45</sup>. De son côté, le président Josy Moinet, qui vient juste de succéder à Robert Morlevat, souligne, dans son discours de clôture du congrès, la parfaite convergence de vues entre la Fédération et le gouvernement<sup>46</sup> : « il [le Président] n'a relevé aucune divergence entre les positions du Gouvernement (...) et celles de la Fédération, qui n'a jamais recherché son inspiration auprès des ayatollahs de quelque obédience que ce soit... Il a bien entendu les qualificatifs de dogmatique, aventureux, inutiles et inadaptés appliqués aux projets de la Commission de Bruxelles. Pour la Fédération, ils sont tout simplement inacceptables en leur état actuel. Le Gouvernement peut être assuré du soutien de cette dernière pour les faire évoluer dans un sens plus conforme aux intérêts de tous et à la tradition française ». Bien que le nouveau modèle de cahier des charges n'ait qu'une valeur indicative, la FNCCR estime important de le faire approuver par les ministères concernés (Intérieur, Industrie), afin de lui conférer un caractère officiel, dans le but notamment d'inciter les autorités concédantes à l'adopter et, ce faisant, à soutenir la stratégie d'intégration territoriale qu'elle poursuit<sup>47</sup>. C'est dans cet esprit que le modèle de cahier des charges reçoit un avis favorable de la part des pouvoirs publics, par une circulaire interministérielle publiée le 11 septembre 1993 au *Journal officiel*<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 62.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>48</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 23.

## ■ Congrès de la FNCCR à Strasbourg (1991)



La phase de concertation qui s'ensuit, courant de novembre 1991 à avril 1992, suscite quelques réserves parmi les acteurs qui n'ont pas été associés aux discussions entre EDF et la FNCCR. Elles proviennent surtout des grandes villes et de leurs représentants au sein de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF). Les élus urbains estiment en effet que leurs intérêts ont été insuffisamment défendus et demandent à pouvoir bénéficier d'un document différencié, plus adapté à leur contexte d'action. Dans beaucoup de cas, la question du montant des redevances est centrale, l'application stricte du nouveau modèle de cahier des charges pouvant entraîner des baisses substantielles. Des pourparlers s'engagent avec EDF, qui cherche à ne pas froisser ce type d'interlocuteur, à un moment où les grandes agglomérations ont beaucoup gagné en capacité d'action. Ils aboutissent à la signature, fin 1995, d'un « protocole grandes villes ». Bien qu'ayant une valeur juridique très limitée, il permet de régler la question des redevances et de proposer des conventions de partenariat d'une durée de cinq ans bien souvent, apportant une plus grande flexibilité dans le traitement des problématiques urbaines<sup>49</sup>.

Le nouveau modèle de cahier des charges ayant été « adoubé » par l'État, les discussions locales entre les autorités concédantes et les centres de distribution de la DEGS peuvent débiter<sup>50</sup>. Elles concernent surtout, dans un premier temps, les syndicats départementaux existants, qui, disposant du pouvoir concédant, sont prêts à entamer leurs négociations avec EDF. Les premiers contrats sont signés en 1992. En 1994, 55 syndicats (inter)départementaux ont déjà adopté le nouveau contrat de concession.

<sup>49</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 39.

<sup>50</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 101-103.

23 grands syndicats pluricantonaux et 130 villes en ont fait de même. En tout, ce sont près de 19 000 communes et 25 millions de consommateurs qui sont concernés<sup>51</sup>. Trois années plus tard, 838 conventions ont été avalisées, soit 28 324 communes signataires, touchant 84 % des communes, ce qui représente 82 % de la population française. 27 des 31 grandes villes ont également franchi le pas<sup>52</sup>. Parallèlement, dans les territoires qui ne disposent pas d'un syndicat départemental, un travail important est mené par les services de la FNCCR pour constituer de nouvelles structures. Il est conduit en lien avec les élus locaux, les préfets et les directeurs des centres EDF-GDF Services. Plus ou moins aisé selon les régions et les problèmes politiques et territoriaux qu'il est nécessaire de surmonter, il permet également de faire progresser le processus de départementalisation.

La révision des anciens cahiers des charges constitue un petit bouleversement dans le paysage institutionnel local de l'énergie. Comme le souligne Pascal Sokoloff, qui rejoint les rangs de la Fédération en 1993, il entraîne en effet un changement de posture au sein des services d'EDF, dont beaucoup d'agents découvrent une compétence qui avait été quelque peu oubliée :

*« Cela a été une étape importante. J'ai beaucoup travaillé à l'époque sur le sujet du contrôle. (...) On assistait à une sorte de révolution culturelle : quand les employés d'EDF voyaient arriver un agent de contrôle de la collectivité, c'était pour eux quelque chose de radicalement inconnu. Avant ce nouveau modèle de contrat, le contrôle était plus ou moins exercé par l'État. D'anciens textes avaient en effet missionné certains services déconcentrés de l'État pour contrôler les concessions. A contrario, pour un concédant, le contrôle était, antérieurement à 1992, le plus souvent un non-sujet. Pendant les années qui ont suivi 1992, nous nous sommes battus pour faire connaître et reconnaître les prérogatives de contrôle des autorités concédantes par des agents d'EDF. Cela a pris plusieurs années. (...) Nous avons vu à ce moment les autorités concédantes se permettre de dire que tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes, commencer à mettre en place des comparatifs dans le temps et dans l'espace, essayer d'imposer à EDF des objectifs de progrès, avec souvent une réaction de rejet de la part des agents [du concessionnaire]. (...) Alors, certes, le modèle de 1992 n'a pas apporté de réponses sur tous les sujets. Cela s'est fait progressivement. Mais il a été une étape importante en installant (...) de nouveaux rapports de force entre concédants et concessionnaires<sup>53</sup> ».*

La révision du modèle de cahier des charges se traduit par une renaissance progressive des syndicats d'électricité, qui étaient jusqu'alors dotés d'effectifs très faibles et surtout dédiés à la seule gestion de l'électrification rurale. Grâce aux redevances R1 et

---

<sup>51</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 16.

<sup>52</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, pp. 29 et 255.

<sup>53</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 24 mai 2022.

R2, ils disposent désormais de moyens plus conséquents, qui leur permettent de mieux assurer leurs compétences de contrôle et de maîtrise d'ouvrage, qui étaient, dans beaucoup de cas, quasi-inexistantes. Pour ce faire, bon nombre d'entre eux font appel à l'Association pour l'expertise des concessions (AEC), créée en 1992 par la FNCCR afin d'aider ses membres à assumer leurs nouvelles fonctions. Composée d'ingénieurs et d'économistes, elle assiste les autorités concédantes dans le contrôle de l'activité du concessionnaire EDF dans des domaines qui touchent à la fois à la gestion du patrimoine (évolution de la valeur des actifs immobilisés, vieillissement du réseau), à la qualité de la fourniture (nombre et durée des coupures ou micro coupures) et aux relations avec les usagers (délais de rendez-vous, information sur les tarifs, gestion des impayés, indemnisation des dégâts chez les abonnés)<sup>54</sup>. En 1994, deux ans après sa création, l'AEC travaille déjà pour 27 syndicats<sup>55</sup>. Ils sont 43 fin 1997 puis 54 au cours de l'année 2000, pour l'électricité et le gaz<sup>56</sup>. Cette expertise fait émerger un contre-pouvoir face aux centres EDF-GDF, non habitués jusque-là à devoir rendre des comptes aussi précis aux élus, sous forme de comptes rendus annuels d'activité (CRAC).

### Réviser les contrats, étendre les zones de desserte : l'action de la FNCCR dans le secteur gazier

Dans le gaz, qui fait également partie des compétences historiques de la FNCCR, les évolutions sont plus lentes à se dessiner. Elles sont aussi d'une tout autre nature, la situation étant très différente de celle de l'électricité. Le gaz n'est en effet pas considéré comme un service public national, à caractère universel. Il n'est pas présent sur l'ensemble du territoire, seules 5 000 communes étant desservies au début des années 1990 (contre 600 trente ans plus tôt), soit deux-tiers du territoire et un tiers des consommateurs français<sup>57</sup>. Principal concessionnaire, aux côtés des régies locales, des réseaux de distribution publique, GDF n'est pas soumis à une obligation de raccordement, celui-ci dépendant de critères de rentabilité établis en lien avec l'État. Par ailleurs, beaucoup de contrats de concession sont encore valides, ayant été établis ou reconduits sur la base d'un modèle de cahier des charges qui avait été défini en 1950 et révisé en 1961. Sur les 5 500 conventions existantes en 1994, 150 environ arrivent néanmoins à expiration chaque année, ce qui motive GDF à répondre favorablement à l'invitation de la FNCCR, qui cherche également à se saisir de ce chantier<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 24-25.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>56</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 10 ; Congrès FNCCR de 2000, p. 7.

<sup>57</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 60 ; Congrès FNCCR de 1994, p. 33.

<sup>58</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 33-34.

Les échanges entre les deux partenaires n'en sont encore qu'à leurs prémices lors du congrès de Strasbourg de 1991. Il faut attendre l'année suivante pour que s'ouvre une phase de discussion. Comme pour l'électricité, GDF privilégie la FNCCR comme interlocutrice privilégiée. L'entreprise publique est représentée par un ancien préfet, Bernard Mailfait, assisté notamment de juristes. Les négociations durent de 1992 à 1994, date à laquelle le nouveau modèle de cahier des charges peut être présenté lors du congrès de Lyon, avant d'être diffusé sous la forme d'une circulaire en date du 19 août 1994<sup>59</sup>. La question du regroupement des communes constitue la principale pierre d'achoppement entre les deux protagonistes. Comme pour l'électricité, la FNCCR y est très attachée, afin de renforcer le pouvoir concédant et les liens de solidarité territoriale. GDF s'y refuse. Dès 1991, Jacques Maire, alors directeur général adjoint de l'entreprise publique, avait émis de vives réserves sur ce sujet, estimant que « pour ce qui est de la coopération intercommunale, GDF, à la différence d'EDF, ne formule aucun souhait particulier. C'est aux communes de décider des regroupements pertinents<sup>60</sup> ». Elles persistent au moment des négociations et se traduisent par l'absence, dans le nouveau modèle de cahier des charges, d'incitations financières allant dans ce sens<sup>61</sup>. GDF rappelle sa position avec constance tout au long des années 1990. Invité au congrès de la FNCCR de Deauville (1997), Pierre Gadonneix, président de GDF, fait montre lui aussi d'un faible enthousiasme, indiquant que son entreprise n'entreprendra aucune action volontariste sur le sujet : « pour répondre à la question relative aux structures intercommunales, il est clair qu'avec nos 5 500 concessions, notre position n'est pas la même que celle d'EDF. Toutefois, notre souhait est de prendre en compte les préoccupations des élus. Si ces derniers préfèrent la structure du regroupement communal pour négocier et discuter avec l'entreprise Gaz de France, nous n'y sommes pas opposés<sup>62</sup> ». Trois années plus tard, au congrès de Toulouse, l'attitude de l'entreprise n'a guère évolué, malgré les demandes répétées de la Fédération<sup>63</sup>. Ces réticences se ressentent fortement sur le terrain, où bon nombre d'initiatives visant à créer un syndicat départemental de gaz ou à ajouter cette compétence à un syndicat d'électricité se heurtent aux manœuvres dilatoires de GDF<sup>64</sup>.

Malgré ce différend, le nouveau cahier des charges se diffuse progressivement, au gré de la caducité des conventions en vigueur. Il repose, comme pour l'électricité, sur un savant dosage entre, d'une part, des éléments fixes et uniformes et, d'autre part, des dispositions pouvant faire l'objet d'adaptations locales, sur la sécurité des installations, l'environnement, les modalités du compte-rendu annuel ou les indicateurs de qualité<sup>65</sup>. En 1997, 20 % des communes, représentant 26 % de la population desservie

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 14 et 33.

<sup>60</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 60.

<sup>61</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 20 juillet 2020.

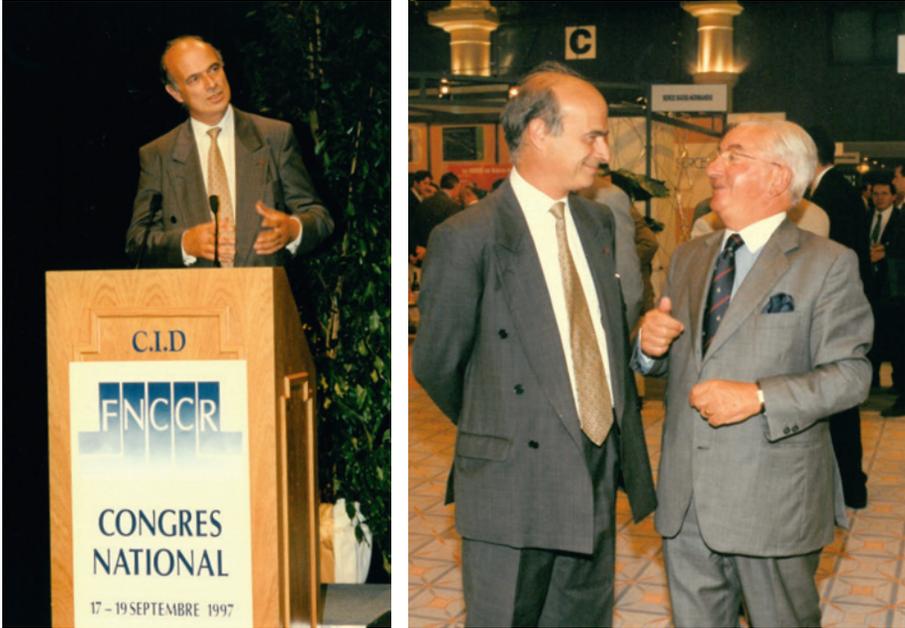
<sup>62</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 252.

<sup>63</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 146.

<sup>64</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 20 juillet 2022.

<sup>65</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 34.

■ À gauche, Pierre Gadonneix, Président de GDF, au Congrès de Deauville en 1997. À droite, Pierre Gadonneix et Josy Moinet



en gaz, ont adopté le nouveau modèle<sup>66</sup>. En 2000, elles sont plus de 50 %, sur les 7 000 communes environ qui sont désormais desservies en gaz<sup>67</sup>. Les syndicats membres de la Fédération participent activement à ce mouvement de révision. Si certaines structures se créent spécifiquement autour du gaz, comme dans le Calvados, plusieurs syndicats d'électricité étendent leurs compétences à cette énergie, ce qui les amène parfois à changer de nom pour devenir des « syndicats d'équipement et d'énergie ». Cette stratégie de diversification permet de conforter les équipes existantes, qui ont déjà bénéficié de la révision des contrats de concession dans l'électricité, et de renforcer leur capacité d'expertise locale, grâce à de nouvelles formes de mutualisation et une vision plus large des questions énergétiques dans les territoires.

En marge de ce chantier contractuel, un autre enjeu mobilise fortement la FNCCR : la desserte gazière. En 1991, seules 5 000 communes ont accès au gaz naturel en France. Celui-ci étant alors considéré comme une énergie d'avenir, peu chère, peu polluante et favorable au développement économique local, un mouvement se fait jour pour augmenter le nombre de communes raccordées aux infrastructures gazières, dans une logique d'aménagement du territoire. Or cette demande se heurte à de fortes exigences

<sup>66</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 12.

<sup>67</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, pp. 143-144.

de la part de GDF et des pouvoirs publics. L'État reste en effet très vigilant à ce que la desserte en gaz de nouvelles communes ne compromette pas l'équilibre financier de GDF, dans un contexte de plus grande concurrence. Il conditionne l'objectif de raccordement au respect d'une contrainte forte : un taux de rentabilité de 12 à 14 % selon la durée, calculé sous la forme d'un ratio B/I (bénéfice sur investissements actualisés) de 0,3 minimum<sup>68</sup>. Un tel seuil réduit de fait les possibilités d'extension, y compris dans les zones proches de réseaux existants, notamment rurales.

Face à ces exigences, les élus locaux réclament un assouplissement des contraintes imposées par l'État. Pour la FNCCR, il passe par deux principaux leviers. Le premier est l'établissement de schémas départementaux de desserte en gaz, afin de mettre fin à l'approche fragmentée et dispersée qui prédomine alors<sup>69</sup>. En cela, la Fédération renoue avec ce que furent ses demandes durant l'entre-deux-guerres, au moment de l'électrification rurale, quand elle plaidait pour une forme de coordination voire de planification des investissements à l'échelle des départements. L'État accède à ce souhait. Succédant à une première circulaire interministérielle datant du 17 février 1993, l'article 50 de la loi du 2 juillet 1998 comportant diverses mesures d'ordre économique et financier instaure un plan national de desserte gazière<sup>70</sup>. Il est suivi du décret d'application du 14 avril 1999, qui établit une liste de communes devant être raccordées au gaz naturel soit par GDF, soit par des opérateurs privés (Primagaz, Antargaz), soit par des régions. 1 500 communes nouvelles doivent ainsi être desservies à l'échéance de 2003<sup>71</sup>. Pour ce faire, les communes sélectionnées doivent établir des délégations de service public auxquelles ces opérateurs pourront répondre, ce qui constitue un vrai changement car seul GDF pouvait jusque-là étendre son périmètre, sauf dérogations particulières.

L'autre chantier consiste à agir sur le ratio B/I. Après quelques années d'atermoielements, l'État assouplit quelque peu ses exigences pour les communes intégrées au plan national de desserte, pour lesquelles un seuil de 0 est désormais fixé<sup>72</sup>. Mais il demeure inflexible pour celles qui n'y figurent pas, l'ancien ratio de 0,3 continuant de s'appliquer. Interpellé sur ce sujet, Christian Pierret, le ministre de l'Industrie, déclare : « j'ai compris qu'il nous fallait réfléchir à un B/I égal à zéro, dans un souci de facilitation en matière de complément d'extension des communes déjà desservies. Il importe en outre de préserver les intérêts de cette magnifique entreprise qu'est GDF et dont nous sommes par ailleurs tous comptables. GDF est le troisième ou quatrième gazier européen et devra, au cours des prochaines années, affronter une concurrence très forte. Elle doit donc, au plan économique, être à même de s'affirmer dans la compétition

---

<sup>68</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 194-195.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>70</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 67.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 29.

européenne. Il nous faut donc assurer un effort volontariste mais aussi sensible à la logique économique des comptes. Je suis également ministre des Comptes publics et, à ce titre, je dois veiller à ce que GDF et les autres entreprises éligibles préservent leur intérêt économique et leur compétitivité<sup>73</sup> ». Une nouvelle fois, la logique de rentabilité exigée par l'État et par GDF réduit les marges de manœuvre des élus locaux, notamment dans les zones rurales. Contrairement à l'électricité, ceux-ci ne peuvent bénéficier d'aucun mécanisme de péréquation qui leur permettrait d'être éligibles au plan de desserte. Le ratio B/I est en effet calculé par commune. Aucun dispositif de type Facé n'est mis en œuvre, malgré les demandes formulées par la FNCCR. Lors de son congrès de Lyon, ses dirigeants avaient plaidé pour qu'un fonds de ce type puisse être créé pour le gaz. Mais, l'État s'y était refusé, Dominique Maillard (DIGEC) estimant une telle éventualité impossible, en raison notamment des règles de concurrence pesant sur le secteur gazier<sup>74</sup>. Quelques années plus tard, la Fédération réitère sa revendication, en proposant deux approches : l'une, nationale, qui organiserait la péréquation selon des modalités proches du Facé ; l'autre intercommunale, qui permettrait aux syndicats de gaz d'établir des surtaxes destinées à financer les extensions de réseaux non prévues dans le plan national de desserte<sup>75</sup>. Mais, une nouvelle fois, ces propositions ne sont pas suivies d'effets, l'État préférant s'en tenir aux dispositions déjà prises. Malgré les critiques qui lui sont adressées, le plan national de desserte permet toutefois d'augmenter assez sensiblement le nombre de communes raccordées. De 5 000 au début des années 1990, celui-ci passe à environ 9 000 en 2006, alors que l'ouverture à la concurrence du marché du gaz s'intensifie<sup>76</sup>.

### 3. Un tournant interne pour la Fédération

Ces changements de contexte institutionnel ont de fortes répercussions pour la Fédération et ses adhérents. Beaucoup d'entre eux voient leur capacité d'action renforcée en l'espace de quelques années seulement. De simples structures de gestion de l'électrification rurale, comme l'étaient jusqu'alors la plupart d'entre eux, les syndicats acquièrent ou confortent des compétences de contrôle des concessions et de maîtrise d'ouvrage, ce qui leur permet de mieux s'affirmer dans le paysage institutionnel local. L'exemple du Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE), ancêtre du Sippérec, l'illustre bien<sup>77</sup>. Ce syndicat, qui exerce son activité

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 237-238.

<sup>74</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 187 et 195.

<sup>75</sup> Intervention de Pascal Sokoloff, alors responsable du service juridique de la Fédération, lors du congrès de Toulouse (FNCCR, Congrès de 2000, p. 30).

<sup>76</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 106.

<sup>77</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *Lumières sur la banlieue...*, op. cit., pp. 267-273 et 342-359.

en Île-de-France, dans la petite couronne parisienne, ne comptait en 1990 que trois collaborateurs, hormis une secrétaire administrative. Sa principale fonction était de redistribuer les fonds qu'il touchait de la part d'EDF, au titre de dispositions anciennes de son cahier des charges, qui avaient été maintenues et renégociées dans l'immédiat après-guerre. Sa vie interne était assez limitée, avec un fort absentéisme des élus dans les instances décisionnaires. En 1994, alors qu'il vient de signer un nouveau contrat de concession, sur la base du modèle de cahier des charges négocié par la FNCCR, le syndicat compte désormais 9 agents, qui ont pu être embauchés grâce au produit de la redevance R1, d'un montant de 5,6 millions de francs. Son expertise se renforce vis-à-vis d'EDF et ses activités se diversifient, à l'instar de plusieurs autres syndicats évoluant dans un contexte plus rural, comme le Calvados ou la Vendée, pour n'en citer que quelques-uns.

■ **Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR (1991-2004); Josy Moinet, président de la FNCCR (1990 - 2004); René Kelhetter, directeur de la FNCCR (1975-1991)**



Ce dynamisme se retrouve au niveau national, la Fédération entamant une profonde mue dans ses modes d'organisation et de fonctionnement. Michel Lapeyre succède à René Kelhetter à la direction de la FNCCR en 1991. Josy Moinet, maire de Saint-Rogatien, ancien sénateur de la Charente-Maritime (1973-1989) et ancien président du conseil général de la Charente-Maritime (1976-1982), accède à la présidence, fonction qu'il occupera du 24 avril 1990 au 4 mai 2004. Sous leur impulsion, la Fédération s'engage dans une phase de restructuration interne importante. Le profil des personnels permanents se diversifie également. Alors que beaucoup de salariés étaient auparavant mis à disposition par EDF, la Fédération procède à des recrutements propres de collaborateurs de droit privé ou sous le statut d'agents des Industries électriques et gazières (IEG). Elle en accueille aussi sous forme de détachement de la fonction publique. Cette pratique nouvelle marque symboliquement la volonté de la FNCCR

de se démarquer totalement des deux anciens monopoles publics, afin de gagner en indépendance.

■ **Pascal Sokoloff, directeur de la FNCCR (2004 - 2024)**



Hormis l'équipe dirigeante, deux personnes en particulier accompagnent ce renouveau. Le premier, Pascal Sokoloff, est recruté en 1993 comme chargé de mission, après un parcours qui l'a conduit à exercer dans le milieu hospitalier et surtout dans le monde des collectivités territoriales. Juriste de formation, il a pour tâche de reprendre une partie des activités qui étaient exercées jusque-là par Jacques Bozec. Sa tâche consiste à s'occuper des dossiers juridiques et à assurer des fonctions transversales assez diverses (ressources humaines, intendance générale). Il suit notamment de près, aux côtés de Michel Lapeyre, la mise en œuvre du nouveau modèle de cahier des charges de distribution publique d'électricité. L'expertise qu'il déploie au fil des années sur ces sujets lui vaut de devenir, en

2004, le directeur général de la Fédération, lorsque Michel Lapeyre décide de quitter ses fonctions pour devenir membre du collège de la Commission de régulation de l'énergie.

Recruté également en 1993, Michel Desmars est quant à lui en charge de la compétence eau et assainissement de la Fédération, qui avait été jusque-là assurée par Jacques Bozec, faute de moyens humains dédiés. De formation ingénieur, il connaît bien les administrations d'État pour avoir été en poste dans les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Intérieur. C'est à cette occasion qu'il a pu côtoyer la FNCCR et l'AMF. Son recrutement correspond à une volonté forte de Josy Moinet et de Michel Lapeyre : dynamiser une activité qui était historiquement moins investie par la Fédération. La création d'un poste dédié est un signal fort de cette volonté stratégique :

*« Mon cahier des charges était extrêmement simple. Je devais répondre à la demande d'un certain nombre d'élus de la FNCCR et de leurs collaborateurs qui voulaient développer le secteur « eau et assainissement », à ce moment un peu embryonnaire. Au début de 1993, il y avait une trentaine de collectivités qui adhéraient à la FNCCR pour le domaine de l'eau et de l'assainissement. Numériquement, c'était peu mais ces adhérents étaient très motivés pour développer les collaborations entre eux et avec d'autres collectivités. Sinon, nous n'aurions rien pu faire. (...) Nous avons relancé les*

*activités « eau et assainissement » sur cette base car il s'agissait d'une réactivation d'un secteur de la FNCCR et non d'une création. La FNCCR a commencé à s'intéresser de près aux questions d'eau tout de suite après la Deuxième Guerre mondiale. (...) [Elle] a été très impliquée dans la mise en place du FNDAE, puis dans sa gestion, supervisée par un comité national dont la FNCCR a été membre jusqu'à la suppression du fonds en 2004. Mais les activités de la FNCCR dans le domaine de l'eau ont décliné à partir des années 1960 parce qu'elle ne s'est pas suffisamment intéressée à la loi sur l'eau de décembre 1964 qui a abouti, entre autres, à la création des agences de l'eau. Ce fut un tournant majeur de l'organisation de la gestion de l'eau en France, que la FNCCR a complètement manqué, et c'est pour cela qu'à mon arrivée en 1993, il n'y avait qu'une trentaine d'adhérents pour ce secteur. Mais les responsables de la FNCCR ont alors senti qu'il était en train de devenir stratégique pour les élus locaux et ils ont décidé de donner un nouvel élan à la Fédération dans ce domaine<sup>78</sup> ».*

L'action de Michel Desmars porte alors essentiellement sur ce que l'on appelle le « petit cycle de l'eau », qui va du prélèvement de l'eau jusqu'à son rejet dans l'environnement. Il concerne en particulier l'adduction en eau potable, ainsi que l'assainissement, qui relèvent de la compétence des communes et de leurs groupements. Plusieurs évolutions plaident à cette époque pour renforcer l'action de la Fédération<sup>79</sup>. Les lois de décentralisation ont supprimé, comme dans l'électricité et le gaz, tout modèle type de cahier des charges, laissant les communes et les syndicats seuls face à leurs obligations et responsabilités. Autrefois très présents, les services déconcentrés de l'État (DDAF, DDE) réduisent de manière progressive leurs activités de conseil et d'accompagnement, laissant le champ libre aux délégataires privés de service public. Plusieurs contrats d'affermage sont renégociés dans des conditions parfois discutables, qui donnent lieu à l'adoption de la loi Sapin en 1993, dans le but d'assainir un secteur en proie à de profonds dysfonctionnements. C'est dans ce contexte que la Fédération décide de renforcer son expertise sur le sujet.

L'un des signes du renouveau de l'action de la FNCCR est la fréquence de ses congrès. Organisés de manière très sporadique dans les années 1970 et 1980, ils deviennent désormais plus réguliers et rassemblent des participants de plus en plus nombreux et diversifiés (syndicats ruraux, grandes villes, régies et sociétés d'économie mixte, établissements publics de coopération intercommunale, etc.). Après Strasbourg, c'est la ville de Lyon qui accueille ses travaux en 1994, puis Deauville (1997) et Toulouse (2000). Parallèlement, de nombreuses publications à usage interne et externe viennent scander son activité et ses prises de position, au fil des transformations qui affectent les grands services en réseaux. En 1997, la Fédération publie ainsi un ouvrage qui compare l'organisation du système électrique français à ceux de certains autres pays

---

<sup>78</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

européens. Pierre Micaux, député de l'Aube, président du Conseil supérieur de l'énergie et du gaz<sup>80</sup> et membre du conseil d'administration de la FNCCR, y défend en ces termes le modèle national :

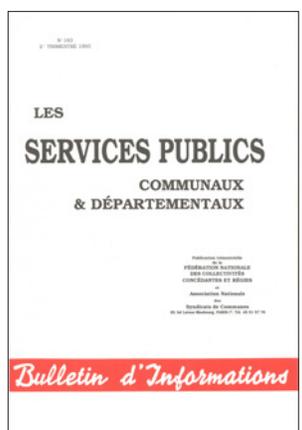
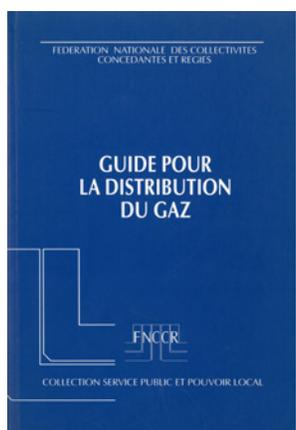
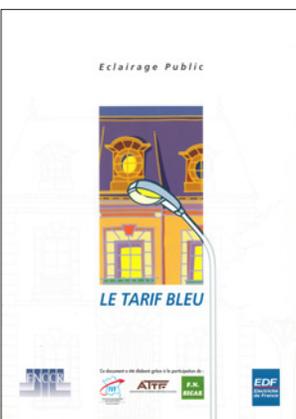
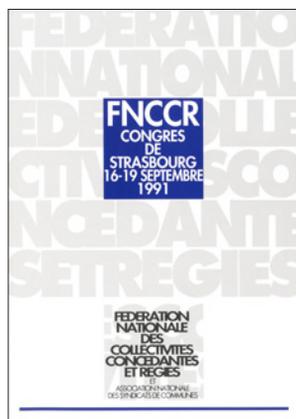
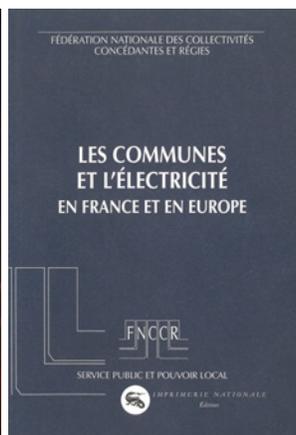
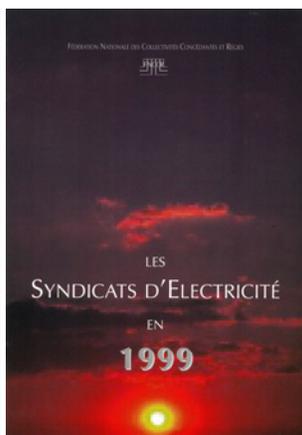
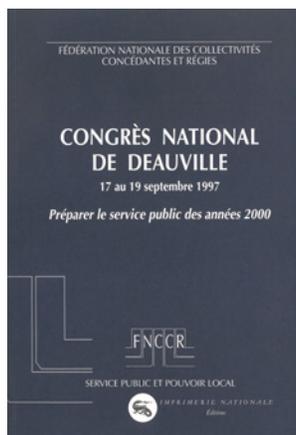
*« Par rapport aux autres pays, le système électrique et gazier français présente de nombreuses originalités, notamment par l'existence de deux grandes entreprises publiques fortement intégrées, EDF et GDF. Cette organisation n'est pas mauvaise : les sondages indiquant que nos concitoyens en sont satisfaits, et en cela en très grande majorité, même s'ils souhaitent être mieux informés et s'ils veulent une énergie moins chère. Cette situation résulte de ce que le système français a su s'adapter, singulièrement ces dernières années, par exemple en renforçant le rôle des élus communaux de la distribution locale, grâce à des contrats de concession renouvelés. Cette adaptation a fait renaître, au bénéfice de nos concitoyens, le pouvoir de stimulation, par nos collectivités locales, des distributeurs d'électricité et de gaz, en vue d'une progression de la qualité<sup>81</sup> ».*

---

<sup>80</sup> Pierre Micaux est nommé président du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (CSEG) par arrêté du 19 juillet 1993 (Journal officiel du 22 juillet 1993). Il est également président du Syndicat départemental d'énergie de l'Aube.

<sup>81</sup> FNCCR, *Les communes et l'électricité en France et en Europe*, 1997, Imprimerie nationale, p. 82.

■ Actes des congrès et exemples de publication de la FNCCR dans les années 1990



### III. Les réformes intercommunales et la recherche de nouveaux équilibres

Jusqu'au début des années 1990, la FNCCR et ses adhérents agissent au sein d'une organisation institutionnelle des pouvoirs territoriaux qui est assez stabilisée, ayant peu évolué, dans ses principes fondamentaux, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les lois de décentralisation de 1982-1983 introduisent, certes, des équilibres nouveaux, en renforçant notamment les régions, mais dans un cadre qui demeure globalement inchangé. Les communes et les départements continuent en effet à être des acteurs forts de l'action publique locale, au regard de leurs compétences et de l'importance des budgets et des investissements qu'ils sont amenés à gérer. Au nombre de 15 000 environ en 1991<sup>82</sup>, les syndicats dits « techniques » d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, pour n'en rester qu'aux champs d'action de la Fédération, demeurent eux aussi des piliers de la coopération entre collectivités, leurs domaines d'intervention ayant fortement augmenté, au fil des besoins nouveaux qui se sont fait jour, en France, en matière d'équipements et d'infrastructures publiques.

Ce paysage intercommunal commence à être bouleversé à partir de la décennie 1990, avec l'adoption de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite ATR). Entre autres dispositions, elle entend donner une nouvelle vigueur à une forme de coopération apparue à partir des années 1950, en marge des grands syndicats techniques : l'intercommunalité dite « de projet » ou « politique ». S'appuyant sur la critique récurrente du nombre élevé de communes en France, au regard de ses voisins européens, quelques structures nouvelles sont alors créées par l'État, tels les districts (1959) ou les communautés urbaines (1966), initialement instituées à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, auxquelles s'ajoutent par la suite Cherbourg, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Dunkerque, Le Mans et Brest. Elles bénéficient de compétences obligatoires assorties d'une fiscalité propre, censées leur permettre de trouver progressivement leur place parmi les institutions locales. Mais leur champ et leurs moyens d'action restent encore limités à la toute fin des années 1980, les élus communaux, qui les voient comme concurrentes, cherchant à conserver leurs prérogatives.

---

<sup>82</sup> En additionnant les SIVU et les SIVOM, d'après les chiffres de la DGCL (Éric Kerrouche, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 51).

## 1. La loi ATR, fer de lance d'un renouveau de l'intercommunalité dite « de projet »

L'intercommunalité fait son retour sur l'agenda politique au tournant des décennies 1980 et 1990, à la faveur de plusieurs dynamiques<sup>83</sup>. Le morcellement communal redevient un enjeu politique. La mondialisation des échanges donne lieu à des réflexions sur la compétitivité des territoires, notamment métropolitains, dans le nouvel ordre international. Les limites du fonctionnement des SIVU et des SIVOM sont pointées (faible autonomie financière, dilution des responsabilités, fragmentation, faible effectivité des missions, etc.). Les enjeux d'une gestion urbaine intégrée sont jugés mal traités, à l'heure où les grandes agglomérations doivent faire face à de nombreux défis, en matière de transports, de logements ou d'amélioration du cadre de vie. Se faisant le relais de ces critiques et des appels à une recomposition du paysage institutionnel local, le ministère de l'Intérieur entend porter des réformes ambitieuses, qui questionnent la pérennité du modèle intercommunal défendu de longue date par la FNCCR : des syndicats techniques spécialisés et de taille importante, idéalement départementale. S'il ne s'agit pas de remettre directement en cause ce type d'institutions, les projets de transformations interrogent sur la cohabitation, à moyen et long termes, de deux formes d'intercommunalités fondées sur des principes différents : techniques et sectoriels pour l'une, politiques et intégrés autour d'un projet de territoire pour l'autre. À l'heure où le nouveau modèle de cahier des charges de distribution publique d'électricité incite à départementaliser la compétence d'autorité concédante, que la Fédération pousse à ce que le gaz s'engage dans une voie similaire, la crainte est qu'à terme, en maillant le territoire national d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, l'État n'en vienne à leur transférer progressivement les compétences des syndicats, les vidant de fait de leur substance<sup>84</sup>.

La loi ATR de 1992 inaugure une série de transformations qui se veulent graduelles. Échaudé par l'échec des précédentes tentatives de fusion de communes, le ministère de l'Intérieur adopte une stratégie de changement pragmatique, qui parie sur l'attractivité des nouvelles structures pour les élus locaux, présentées comme des outils nécessaires à un développement local plus efficace et à un meilleur aménagement du territoire<sup>85</sup>. Trois types de communautés sont alors instituées<sup>86</sup> : de communes (pour les petites et moyennes communes, notamment rurales), de villes (pour des agglomérations d'au moins 20 000 habitants) et urbaines. Leur sont associés des ensembles de compétences, à la fois obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique)

<sup>83</sup> Voir notamment Éric Kerrouche, *op. cit.*, pp. 38-48.

<sup>84</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, pp. 126-131.

<sup>85</sup> Intervention de Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'État chargé des Collectivités locales, lors du Congrès de la FNCCR de 1991 (p. 39).

<sup>86</sup> Éric Kerrouche, *op. cit.*, pp. 48-50.

et optionnelles (environnement, logement et cadre de vie, voirie, équipements culturels et sportifs). La loi prévoit également des incitations financières au regroupement intercommunal, comme l'éligibilité aux dotations globales de fonctionnement (DGF), d'équipement (DGE) et de développement rural (pour les communautés de communes de moins de 3 500 habitants). Enfin, elle étend le produit de la taxe professionnelle aux communautés de villes et de communes (lesquelles peuvent instaurer une taxe professionnelle additionnelle). La mise en œuvre de la loi est confiée à des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), instances consultatives qui doivent recenser les projets de création ou de modification de périmètres et de compétences. Les élus locaux y sont très présents, gage d'une volonté gouvernementale de ne pas brusquer ces acteurs mais d'inscrire le processus de rationalisation de la carte administrative dans la durée.

Succédant à la loi ATR, dont le bilan est jugé mitigé, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 entend donner un nouvel élan à ce processus. Elle introduit une nouvelle catégorie d'EPCI (les communautés d'agglomération) et renforce les deux autres structures existantes (communautés de communes et urbaines). Se substituant aux anciennes communautés de villes, les communautés d'agglomération ont pour vocation à être formées dans des ensembles de plus de 50 000 habitants (comprenant au moins une ville centre de 15 000 habitants), sur la base des 141 aires urbaines définies par l'INSEE. L'intégration fiscale est également renforcée, la taxe professionnelle unique devenant obligatoire dans les agglomérations urbaines (communautés d'agglomération et urbaines), afin d'assurer une plus grande solidarité entre communes membres et d'éviter les phénomènes de concurrence. Enfin, le champ des compétences des EPCI est remodelé, dans le but, là encore, de favoriser une plus grande intégration territoriale. Il s'articule, comme pour la loi ATR, autour de compétences obligatoires et facultatives (cf. tableau *infra* : Les compétences des EPCI dans la loi Chevènement de 1999).

Ces évolutions sont suivies de près par la FNCCR, comme en atteste le programme des congrès qu'elle organise tout au long des décennies 1990 et 2000. Plusieurs plénières, tables-rondes ou ateliers sont consacrés à ces questions. Même si l'État se veut rassurant sur le maintien des SIVU et des SIVOM, la question de la coexistence entre intercommunalités « de gestion » et « de projet » se pose avec une acuité croissante, au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes. Elle porte tout d'abord sur les compétences dévolues aux communautés. La Fédération obtient qu'en soit exclue la distribution publique d'électricité et de gaz, qui reste du ressort des communes et, par transfert, des syndicats d'énergie. Ce traitement particulier n'empêche pas cependant la communauté urbaine de Dunkerque de se doter de cette compétence à la fin des années 1990. Dans l'eau et l'assainissement en revanche, la situation est très différente. Alors que la Fédération entend faire de ces deux domaines un axe de développement important, les réformes offrent davantage de possibilités aux nouvelles intercommunalités. Ils figurent en effet parmi les cinq blocs parmi lesquelles les communautés

## ■ Les compétences des EPCI dans la loi Chevènement de 1999 <sup>87</sup>

| Type d'EPCI   |  |   |
|---|--|---|
| Communauté de communes  | Communauté d'agglomération   | Communauté urbaine  |
| Compétences obligatoires  |  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement de l'espace ;</li> <li>• Actions de développement économique ;</li> </ul> <p>Et si régime de la taxe professionnelle unique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement et gestion des zones qui sont d'intérêt communautaire.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement économique ;</li> <li>• Aménagement de l'espace communautaire ;</li> <li>• Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;</li> <li>• Politique de la ville.</li> </ul>   | <p><i>Les communautés urbaines exercent de plein droit à la place des communes les compétences fixées par la loi dans 6 blocs. Les anciennes communautés peuvent décider d'exercer ces nouvelles compétences.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;</li> </ul> |
| Compétences Facultatives  |  |   |
| <p><i>Au choix 1 des 4 blocs suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protection et mise en valeur de l'environnement ;</li> <li>• Politique du logement et du cadre de vie ;</li> <li>• Création aménagement et entretien de la voirie ;</li> <li>• Construction, aménagement et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et éducatifs (pré et élémentaire).</li> </ul> | <p><i>Au moins 3 des 5 blocs suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création et entretien de voirie communautaire / parcs de stationnement ;</li> <li>• Assainissement ;</li> <li>• Eau ;</li> <li>• Protection et mise en valeur de l'environnement ;</li> <li>• Construction, aménagement, entretien d'équipements culturels et sportifs communautaires.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement de l'espace ;</li> <li>• Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;</li> <li>• Politique de la ville dans la communauté ;</li> <li>• Gestion des services d'intérêt collectif ;</li> <li>• Protection/mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.</li> </ul>        |

Source : DGCL

<sup>87</sup> Éric Kerrouche, *op. cit.*, p. 59.

d'agglomération doivent choisir trois compétences facultatives. L'autre point de vigilance pour la Fédération concerne les ressources financières dont sont dotés ses syndicats adhérents. Dans l'énergie, une partie d'entre elles provient des taxes sur l'électricité perçues par les communes, qui sont ensuite reversées totalement ou partiellement aux syndicats. D'un montant assez substantiel, elle fait l'objet de convoitises de la part de certains acteurs partisans de l'intercommunalité dite « de projet ». Un amendement au projet de loi de finances de 1994 propose ainsi que les communautés de communes puissent instituer une taxe sur l'électricité de manière concurrente à celle perçue par les syndicats<sup>88</sup>. Discuté au Sénat, il est finalement retiré, la FNCCR sachant activer son réseau de parlementaires pour éviter une mesure qui aurait pour conséquence d'assécher une ressource essentielle pour ses adhérents. Face à ces différentes menaces, la FNCCR affiche une ligne politique mettant en avant une volonté de cohabitation pacifique fondée sur un *statu quo* des compétences, bien résumée par le président Josy Moinet, lors du congrès de Toulouse de 2000 : « il faut que nous fassions coexister au sein de nos départements des formes de coopération différentes, mais qui vont toutes dans le même sens, c'est-à-dire qui permettent à nos concitoyens de bénéficier de services publics de la meilleure qualité possible<sup>89</sup> ».

## 2. Du monopole à la concurrence : la FNCCR et le champ de la représentation des collectivités locales

Jusqu'à la fin des années 1980, la FNCCR occupait auprès de l'État une position de quasi-monopole dans la représentation des intérêts des collectivités locales impliquées dans la gestion des services publics de l'énergie et de l'eau. Avec la décentralisation, la libéralisation des marchés et le renforcement des intercommunalités « de projet », d'autres instances de médiation apparaissent ou se développent, qui complexifient le paysage institutionnel dans lequel elle évolue désormais<sup>90</sup>.

Concernant le bloc communal, sur lequel s'est bâti le pouvoir concédant, les relations étroites qu'entretenait la Fédération avec l'Association des maires de France (AMF) se perpétuent voire se renforcent, à l'heure où la mise en œuvre des nouveaux modèles de cahier des charges dans l'électricité et le gaz nécessite une expertise de plus en plus développée. Intervenant lors de l'ouverture du Congrès de Lyon, le président Josy Moinet dit ainsi « se réjouir de la qualité de la coopération et de la concertation qui marque les rapports entre l'Association des maires de France et [la] Fédération ». Il se félicite en particulier que « les associations départementales des maires apportent

---

<sup>88</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 186.

<sup>89</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 43.

<sup>90</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 128-129.

à [la FNCCR] un précieux soutien dans les actions qu'elles mènent sur le terrain pour renforcer ou créer des structures de coopération intercommunales spécialisées dans la distribution d'électricité et de gaz<sup>91</sup> ». Alors que les communautés se multiplient, les deux associations ont en commun de partager une conception très proche de l'intercommunalité, estimant nécessaire de maintenir les syndicats « de gestion » et, à travers eux, de faire bénéficier les communes des bienfaits de la mutualisation technique et sectorielle. Leur collaboration se scelle également par la création conjointe, en 1996, de « Service public 2000 », association qui intervient notamment dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement<sup>92</sup>.

Plus compliquées sont, par nature, les relations qui se nouent avec l'AMGVF (devenue France urbaine en 2016, suite à sa fusion avec l'Association des communautés urbaines de France) et l'Association des districts et communautés de France (ADCF, par la suite Association des communautés de France). Même si elles partagent un but commun, défendre les prérogatives des collectivités locales face à l'État et aux grands opérateurs de services publics, les trois structures divergent quant aux intérêts qu'elles défendent. L'AMGVF cherche avant tout à conforter les grandes villes, en plaçant pour une différenciation de leur traitement par les pouvoirs publics, notamment dans l'énergie. Sa volonté de signer un « protocole grandes villes » en 1995 en atteste<sup>93</sup>. De création récente (1989), l'ADCF cherche quant à elle à conforter les communautés créées à la suite de l'adoption des lois ATR et Chevènement, en les dotant de compétences nouvelles, gage, pour elle, d'une vraie intégration territoriale. Elle plaide ainsi à plusieurs reprises pour transférer le pouvoir concédant des réseaux d'énergie ou le versement des taxes d'électricité vers les intercommunalités « de projet », au risque de déstabiliser les syndicats d'énergie. Vis-à-vis de ces deux associations, la FNCCR essaie, comme par le passé, de trouver une voie médiane qui cherche à rassembler, plus qu'à diviser, l'ensemble des nouveaux acteurs de la gestion publique territoriale. Face à l'ADCF, elle revendique la coexistence des deux modèles d'intercommunalités, issues des lois de 1890 et de 1992, faisant prévaloir la force des grands syndicats techniques dans la gestion des services en réseaux, d'un point de vue à la fois fonctionnel (mutualisation de l'expertise) et politique (contrepoids vis-à-vis des opérateurs). Face à l'AMGVF, elle admet une volonté légitime de différenciation, pour faire face à des problématiques urbaines spécifiques, tout en souhaitant contenir cette dynamique. Le Congrès de Lyon de 1994 est l'occasion de rappeler cette position intégratrice. Résumant les travaux d'un atelier consacré aux villes, au cours duquel sont abordées des questions relatives au pouvoir concédant, à la coordination des travaux de voirie et à la planification énergétique, un vœu exhorte les villes à « moderniser leurs contrats de concession avec EDF et GDF, de préférence dans un cadre intercommunal<sup>94</sup> ».

---

<sup>91</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 15.

<sup>92</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 11.

<sup>93</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 102-103.

<sup>94</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 226.

Le champ de la représentation sectorielle s'enrichit lui aussi de manière considérable au cours des années post-décentralisation, obligeant la FNCCR à se trouver une place nouvelle dans la défense des intérêts des collectivités territoriales. Représentant les intérêts des régies et des SICAE, l'ANROC, le SPEGNN et la FNSICAE s'efforcent d'affirmer un peu plus encore leur action auprès de l'État, au moment où la libéralisation des marchés de l'énergie menace de déstabiliser le modèle de gestion du service public qu'ils défendent<sup>95</sup>. Alors qu'elle avait pu entretenir par le passé des liens distanciés voire une certaine rivalité avec elles, notamment avec l'ANROC<sup>96</sup>, la FNCCR essaie de se rapprocher de ces structures afin de conjuguer les efforts pour contrecarrer les projets de réforme portés par la Commission européenne. Entamée à partir du début des années 1980, dans le contexte de décentralisation<sup>97</sup>, une coopération un peu plus étroite s'esquisse ainsi, même si la convergence des intérêts n'est pas totale, du fait de la nature des adhérents propres à chacune des organisations et de leurs principes d'action. Toujours dans l'énergie, la création d'Amorce, en 1987, introduit un nouvel acteur, avec lequel la coopération n'est pas toujours aisée. Regroupant à la fois des opérateurs et des collectivités locales (quand la FNCCR se refuse à accueillir des entreprises en son sein), Amorce étend progressivement son champ d'action de la gestion des réseaux de chaleur vers l'énergie en général, adoptant des prises de position très décentralisatrices sur le sujet. Comme pour l'AMGVF et l'ADCF, elle s'oppose souvent à la philosophie d'action de la Fédération.

Ainsi, au cours des années 1990, si l'on s'attarde au seul domaine de l'énergie, la Fédération doit faire face à une multiplication de nouveaux interlocuteurs qui, pour beaucoup, défendent un modèle de gestion du service public plus différencié voire très décentralisé. Face à eux, elle n'est cependant pas dépourvue de ressources et de moyens d'action. La négociation de nouveaux cahiers de charges dans l'électricité et le gaz a conforté ses syndicats. Ceux-ci peuvent désormais mobiliser plus facilement les élus locaux, qui prennent progressivement conscience de l'importance du pouvoir concédant, alors que la libéralisation des marchés fait craindre une « fracture électrique » et que les enjeux de la transition énergétique se dessinent. Dans l'eau, l'activité de structuration commence à porter ses fruits, dans un domaine qui suscite de plus en plus l'attention des citoyens. Disposant d'une base d'adhérents de plus en plus actifs dans les territoires, forte d'un solide réseau de parlementaires, la Fédération sait ainsi passer le cap des années 1990, une décennie d'incertitudes et de déstabilisations dont elle a su faire une force.

---

<sup>95</sup> Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 6.

<sup>96</sup> Sur la création de cette association et des tensions qu'elle crée avec la FNCCR, voir notamment François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., pp. 309-311.

<sup>97</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, pp. 6-9.





## CHAPITRE SIX

# FAIRE VIVRE LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À L'HEURE DE LA LIBÉRALISATION

La signature de nouveaux contrats de concession dans l'électricité et le gaz représente un tournant majeur dans l'histoire de la Fédération. Fermant une parenthèse longue de quelques décennies, qui avait vu les communes et leurs groupements perdre en capacité d'action, elle inaugure une nouvelle ère : l'exercice du pouvoir concédant à l'heure de la libéralisation des marchés. Dans le contexte ouvert par la directive européenne du 19 décembre 1996, la Fédération doit rester attentive à ce que les avancées qu'elle a pu obtenir quand l'État et les monopoles publics avaient besoin de son soutien ne soient pas remises en question au fil des années. Elle doit s'assurer que les réformes qui scandent la transposition des textes européens ne reviennent pas sur les compétences et activités de ses adhérents, pour les concessions mais aussi pour le Facé et les régies, qui sont menacées dans leur survie. Elle doit s'efforcer de donner une consistance réelle, dans la durée, aux contrats conclus avec EDF et GDF, alors que ceux-ci mènent des stratégies de conquête de marchés à l'international qui nécessitent des moyens financiers substantiels. Elle doit enfin rester vigilante à ce que les deux groupes ne conduisent pas des projets de réorganisation de leur branche distribution susceptibles de porter préjudice aux autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) ou de les spolier de leurs droits fondamentaux.

# I. Défendre les compétences et moyens d'action des AODE

La révision des contrats de concession est un processus de type contractuel. Elle ne garantit pas en elle-même la pérennité du statut d'AODE dont jouissent les communes et leurs groupements. Elle n'assure pas non plus la viabilité des syndicats départementaux d'énergie, dont l'action a été considérablement renforcée grâce au nouveau modèle de cahier des charges. De nombreuses incertitudes pèsent donc encore sur le devenir du système énergétique, qui nécessitent une vigilance et une action soutenue de la part de la Fédération. Celles-ci s'exercent à l'occasion de la transposition des directives européennes, qui jalonnent la transformation du secteur énergétique, et des réformes du système politico-administratif, qui redéfinissent les contours du paysage institutionnel local.

## 1. Préserver les compétences des collectivités locales

Lorsque les premiers contrats de concession sont signés, la construction du cadre de régulation du système énergétique n'en est encore qu'à ses prémices<sup>98</sup>. Les négociations entre l'État français et l'Union européenne avancent en effet avec difficulté et ne débouchent que tardivement, avec l'adoption d'un « premier paquet » de directives libéralisant les marchés de l'énergie, adoptées le 19 décembre 1996 (pour l'électricité) et le 22 juin 1998 (pour le gaz). Toutes deux prévoient une ouverture progressive à la concurrence, en fonction d'un seuil de consommation fixé selon des échéances à respecter. En France, pour ne prendre que l'exemple de l'électricité, seuls les clients ayant une consommation annuelle d'au moins 40 GWh par an doivent être éligibles en février 1999, c'est-à-dire peuvent faire valoir leur droit à être fournis par un autre opérateur qu'EDF ou une ELD. Ce seuil, qui peut être abaissé par les États-membres, est ensuite amené à diminuer, à hauteur de 20 GWh par an, trois ans après l'entrée en vigueur de la directive, puis 9 GWh par an six ans plus tard. Ces deux directives fondatrices sont suivies d'autres mesures destinées à poursuivre le processus d'ouverture des marchés. Ainsi, un « deuxième paquet » est adopté en 2003, qui prévoit une mise en concurrence totale des monopoles historiques à l'horizon 2007, jusqu'aux particuliers. Il est suivi de textes approfondissant la dynamique de constitution d'un marché

<sup>98</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit.

européen de l'énergie, au fur et à mesure que de nouveaux enjeux apparaissent, tels que la sécurité d'approvisionnement, le soutien aux énergies renouvelables ou la mise en avant d'objectifs climatiques.

### Exercer une veille à l'échelle européenne, agir au niveau national : l'activité de « lobbying » de la Fédération

Cette abondante production législative oblige la Fédération à tourner désormais son regard vers les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement, Comité des régions, etc.), qui contribuent à façonner le nouveau paysage énergétique français. Les programmes des congrès organisés à partir du début des années 1990 en témoignent. À Strasbourg (1991), deux membres de la Commission européenne sont invités à échanger avec des représentants des régies d'électricité et de gaz<sup>99</sup>. Un déjeuner-conférence est également organisé sur le thème « Décentralisation des services publics locaux en Europe », autour d'un exposé de Rinaldo Locatelli, secrétaire exécutif de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe<sup>100</sup> (Conseil de l'Europe). En 1997, une table-ronde se tient sur « L'Europe et les services publics d'électricité et de gaz » lors du congrès de Deauville<sup>101</sup>. Elle est l'occasion d'entendre les analyses de Luc Hujuel, conseiller général d'Intermixt, organisme qui rassemble les intercommunales belges, et de Bruno d'Onghia, directeur des relations institutionnelles et internationales d'ENEL, l'équivalent italien d'EDF. Par ailleurs, des études comparatives sont menées sur certains points précis, afin d'apporter des éclairages sur des problématiques ou expériences étrangères dont les enseignements peuvent être utiles dans les réflexions sur l'évolution du cadre législatif et réglementaire français.

La publication des premières directives européennes relatives à l'électricité et au gaz conférant un enjeu fort à la dimension européenne des dossiers sur lesquels elle travaille, la Fédération enrichit son expertise et son réseau d'interlocuteurs. Elle commence à nouer des contacts avec des responsables européens et des membres de la représentation permanente de la France à Bruxelles. Certains parlementaires européens sont invités à intervenir lors de congrès de la FNCCR, tels que Claude Desama, député belge, auteur du rapport du Parlement européen sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz<sup>102</sup>, ou Claude Turmes, député du Luxembourg. La Fédération a également recours quelque temps à un cabinet de lobbying, mais le coût d'un tel dispositif, au regard de la capacité tenue d'une association nationale de collectivités à exercer une influence significative au sein des instances d'une Europe à 28 (avant le Brexit), s'avère finalement dissuasif et la conduit à limiter son investissement à ce niveau<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, pp. 19-30.

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 79-80.

<sup>101</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, pp. 229-278.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pp. 273-276.

<sup>103</sup> Information donnée par Pascal Sokoloff

Cet engagement limité en direction des institutions européennes repose aussi sur un constat : tout en leur imposant une « matrice » commune, les directives laissent une grande latitude d'action aux États-membres, en vertu du principe de subsidiarité garanti par les Traités de Rome (1957) et de Maastricht (1992). Chargés de les transposer dans leur droit national, ils peuvent les adapter au modèle de service public qu'ils souhaitent défendre. Ils sont libres d'organiser leur marché intérieur, en décidant, par exemple, de conserver ou non le secteur de la distribution sous monopole. Ils peuvent également imposer certaines obligations de service public. Ce degré de liberté, qui reste toujours surveillé de près par les institutions européennes, rend le moment de la transposition des directives très stratégique pour les acteurs du système énergétique, dont la Fédération, qui veille à ce que le législateur français ne soit pas tenté, en instrumentalisant le droit communautaire, de rogner tout ou partie des compétences de ses mandants.

### Un moment important : le vote de la loi du 10 février 2000

Dans ce processus, le vote de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité constitue une étape essentielle, dans la mesure où ce texte pose les bases du futur modèle d'organisation du secteur électrique<sup>104</sup>. Alors qu'il avait jusque-là défendu le système de l'« acheteur unique », l'État opte pour la formule de l'accès des tiers aux réseaux (ATR) dit réglementé. Celle-ci dispose que l'utilisation des infrastructures d'électricité se fait sur la base d'une grille tarifaire affichée et uniforme. L'État choisit également d'opter pour une ouverture minimale du marché de l'électricité, afin de ne pas bousculer EDF.

Du point de vue de l'organisation générale, la loi introduit deux principales nouveautés. Elle crée tout d'abord le Réseau de transport d'électricité (RTE), qui, comme son nom l'indique, assure l'exploitation et le développement des lignes à haute et très haute tensions. Conformément au droit européen, RTE est une entreprise distincte d'EDF, d'un point de vue comptable. Cette différenciation, qui n'existe pas encore dans la distribution, est le corollaire de l'ouverture du marché à la concurrence pour les plus gros industriels, qui sont directement raccordés au réseau de transport. Il s'agit, en instituant une telle séparation, qui devient par la suite juridique<sup>105</sup>, d'éviter toute collusion entre RTE et sa maison-mère. Le législateur met par ailleurs en place – seconde mesure phare de la loi du 10 février 2000 – la Commission de régulation de l'énergie (CRE), autorité administrative indépendante chargée d'exercer la fonction de « gendarme de la concurrence ». Elle a entre autres missions de garantir que l'arrivée de

---

<sup>104</sup> Dans un souci de concision, nous ne traiterons pas ici du cas du gaz, celui-ci donnant lieu, malgré les différences qui existent entre les deux énergies, à des enjeux assez proches, sur le fond, de ceux que pose l'électricité.

<sup>105</sup> La filialisation de RTE devient effective le 1<sup>er</sup> septembre 2005, suite à la loi du 9 août 2004.

nouveaux entrants sur le marché se fasse en toute transparence et sans aucune discrimination, en fixant les tarifs d'acheminement, dénommés TURPE et ATRD<sup>106</sup> (en lien avec l'administration en charge de l'énergie), et en réglant les litiges éventuels entre parties prenantes. Cet acteur constitue ainsi un nouvel interlocuteur, particulièrement important, pour la FNCCR, au regard de ses missions, qui touchent en partie à la régulation du secteur de la distribution.

Pour les collectivités locales, le vote de la loi du 10 février 2000 se traduit par une forme de *statu quo*<sup>107</sup>. Il résulte de l'action déterminée menée par la Fédération, dès la publication de la directive européenne sur l'électricité du 19 décembre 1996. La FNCCR se met alors en ordre de bataille pour faire valoir sa vision. Sans surprise, au regard de la position qui était déjà la sienne au début des années 1990 (cf. chapitre 5), elle manifeste une attitude hostile à l'égard de la mise en concurrence, estimant qu'elle ne sera profitable ni aux AODE ni aux consommateurs ni à la collectivité dans son ensemble<sup>108</sup>. Au contraire, selon elle, la libéralisation comporte des risques élevés de baisse de la qualité de fourniture, de tensions sur la sécurité d'approvisionnement et de désoptimisation de la gestion du système électrique, du fait de la multiplication des acteurs et des coûts de coordination. Lors du congrès de Deauville (1997), alors que le gouvernement n'a pas encore formulé de propositions précises, Josy Moinet rappelle le souhait des adhérents « que soient confirmés et renforcés le rôle et les compétences dévolus aux collectivités locales en matière d'électricité et de gaz. Par ailleurs, il nous importe que ne s'introduise pas une inégalité de traitement entre les usagers captifs et ceux considérés comme les usagers éligibles, en d'autres termes entre petits et gros consommateurs<sup>109</sup> ». Cette position est par la suite réaffirmée et affinée sur plusieurs points précis, relatifs au rôle des concédants, au Facé, aux investissements ou aux prérogatives à accorder aux collectivités locales en matière de protection des consommateurs, de production décentralisée et de maîtrise de la demande d'énergie. L'État ne s'oppose fondamentalement pas à ces thèses. Dès 1997, Claude Mandil, directeur général de l'énergie et des matières premières (DGEMP) au secrétariat d'État à l'Industrie, se veut rassurant auprès des élus. Intervenant lors du Congrès organisé par la Fédération à Deauville, il indique que « la distribution d'électricité et de gaz est une activité de service public, assurée conjointement par EDF, GDF et les autorités concédantes. Il n'y a pas de raison que cela change<sup>110</sup> ». Peu de temps après, le gouvernement dirigé par Lionel Jospin confirme, dans un Livre blanc qu'il publie en 1998 sur le sujet, que l'organisation de la distribution ne sera pas remise en cause<sup>111</sup>. Alors que certains avant-projets officieux ont pu préconiser de supprimer le statut d'AODE, celui-ci est

---

<sup>106</sup> TURPE : tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité ; ATRD : accès des tiers au réseau de distribution de gaz naturel.

<sup>107</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 109-110.

<sup>108</sup> Michel Lapeyre, « L'apport des collectivités locales à l'élaboration de la loi de 2000 d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité », Arch. FNCCR, texte du 16 octobre 2023, p. 12.

<sup>109</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 383.

bel et bien maintenu dans le texte déposé quelques mois plus tard devant le Parlement<sup>112</sup>. Il ne fait l'objet d'aucune contestation lors des votes à l'Assemblée nationale et au Sénat, de nombreux parlementaires étant au contraire sensibles au fait de donner de plus larges prérogatives aux collectivités locales<sup>113</sup>.

La loi du 10 février 2000 reflète ainsi la volonté du législateur de conférer aux collectivités territoriales, et notamment aux AODE, un rôle non négligeable dans la future organisation du système électrique. Son article 1 indique que « le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'État et les communes ou leurs établissements publics de coopération ». Cette mission est précisée par la suite. L'article 2 évoque le rôle des collectivités locales dans le développement et l'exploitation des réseaux de distribution, ainsi que dans la fourniture des clients non éligibles ou de secours (en mentionnant l'existence des cahiers des charges de concession). L'article 17 dispose que « les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, (...) négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées, pour ce qui concerne les autorités concédantes, par les cahiers des charges de ces concessions ». Il précise aussi que « les collectivités et établissements précités peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité », confortant une compétence qu'EDF et l'État avaient pu contester par le passé. Enfin, la FNCCR peut s'enorgueillir du fait que, pour la première fois dans un texte législatif, le principe de « péréquation géographique nationale des tarifs » soit évoqué (article 2), même si cette mention pourrait n'avoir qu'une portée limitée puisqu'elle ne concerne que les clients non éligibles, amenés *a priori* à disparaître avec la poursuite du processus de libéralisation.

Ce *statu quo* qui régit la distribution, activité phare de la Fédération, n'est pas remis en question au cours des décennies 2000 et 2010, alors que de nouvelles lois viennent transposer les paquets législatifs européens (2003, 2009, 2019) censés parachever la nouvelle architecture des marchés de l'énergie. Ce secteur continue à être confié aux gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) historiques que sont la DEGS (et ses successeurs EDF Réseau de distribution, ERDF de 2008 à 2016 puis Enedis à partir de cette date) et les entreprises locales d'énergie<sup>114</sup>. Aucun démantèlement du GRD natio-

---

<sup>110</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 264.

<sup>111</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, p. 109.

<sup>112</sup> Pour un récit du vote de la loi du 10 février 2000, voir Michel Lapeyre, « L'apport des collectivités locales à l'élaboration de la loi de 2000 d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité », Arch. FNCCR, texte du 16 octobre 2023, pp. 19-29.

<sup>113</sup> Parmi ces derniers, on compte des personnalités membres ou proches de la FNCCR, tels les députés Philippe Duron (Calvados), Jean Gaubert (Côtes d'Armor), Christian Martin (Maine-et-Loire), Pierre Micaut (Aube), Yvon Montané (Gers) et Jean Proriol (Haute-Loire) et les sénateurs Janine Bardou (Lozère), Jean Besson (Drôme), André Bohl (Moselle), Louis Mercier (Loire), Jean-Marc Pastor (Tarn) et Xavier Pintat (Gironde). *Ibidem*, pp. 22 et 24.

nal ni mise en concurrence des concessions n'est prévu pour l'heure dans ce domaine, qui reste une activité sous monopole régie par les cahiers des charges signés dans les années 1990-2000. De même, si elle continue à séduire certains hauts-fonctionnaires de l'État, l'abrogation du statut d'AODE n'est plus de mise, du moins officiellement. Tout au plus peut-on voir apparaître quelques projets de rationalisation de la carte de la distribution publique d'électricité, certains plaçant pour une organisation en sept ou huit grandes régions gérées par des entités auxquelles les collectivités concédantes pourraient participer, en tant qu'actionnaires, en contrepartie d'une cession de leurs droits de propriété sur les réseaux<sup>115</sup>. En réalité, les transformations concernent surtout les activités de production et de fourniture, situées en amont et en aval de la distribution, ouvertes totalement à la concurrence à la fin des années 2000. S'agissant de la fourniture, des tarifs réglementés de vente (TRV) subsistent cependant, afin de protéger les consommateurs de trop fortes hausses de tarifs. Ils correspondent au périmètre des concessions de service public, ce qui oblige l'État à associer les AODE à leur élaboration<sup>116</sup>.

## 2. Soutenir les syndicats d'énergie dans le nouveau paysage institutionnel local

Le début des années 1990 a fait émerger un autre enjeu pour la Fédération : pérenniser son action et celle de ses adhérents à l'heure des réformes des institutions locales. Les menaces ne viennent pas tant de l'approfondissement du processus de décentralisation, l'Acte II de 2003-2004, qui complète l'édifice construit en 1982-1983, ne concernant guère les compétences liées à l'énergie. Elles trouvent plutôt leur origine dans la poursuite de la politique de recomposition du paysage intercommunal menée par l'État, qui exacerbe les tensions entre l'architecture prônée par la Fédération (des syndicats de communes à l'échelle départementale) et celle mise en avant par le ministère de l'Intérieur et l'ADCF (des établissements publics à l'échelle des bassins de vie, intégrant de multiples compétences). Au fil des années, un nouvel équilibre se dessine entre ces deux visions pour partie opposées, la Fédération sachant jouer de ses réseaux politiques pour maintenir les acquis de la contractualisation avec EDF et, dans une moindre mesure, GDF<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Nous reviendrons plus loin sur ce cas spécifique.

<sup>115</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006 (intervention de l'économiste Jean-Michel Glachant), p. 68.

<sup>116</sup> Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

<sup>117</sup> Sur ce sujet, voir notamment François-Mathieu Poupeau, "Metropolitan and rural areas fighting for the control of electricity networks in France. A local geopolitics approach to energy transition", *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 38, n°3, 2020, pp. 464-483.

## Une victoire importante pour la Fédération : l'article 33 de la loi du 7 décembre 2006

La transposition dans le droit français du deuxième paquet européen de l'énergie est l'occasion, pour les dirigeants de la FNCCR, de repasser à l'offensive sur ce dossier. Intervenant en clôture du Congrès de 2006, qui se tient à Bordeaux, Xavier Pintat, qui a succédé en 2004 à Josy Moinet à la présidence de la Fédération, se livre à un vigoureux plaidoyer en faveur de la généralisation des syndicats départementaux d'énergie. Il voit dans cette maille intercommunale une solution efficace contre les risques d'inégalités territoriales que pourrait faire encourir une mise en concurrence, toujours possible, des concessions d'électricité et de gaz, soulignant qu'« à défaut [de soutenir la départementalisation], les écarts de rentabilité d'une concession à l'autre ne pourront qu'inciter des opérateurs soumis à des contraintes de rentabilité fortes à concentrer leurs investissements dans les concessions rentables c'est-à-dire les concessions plus urbaines ou plus riches, au détriment des autres<sup>118</sup> ». Cette prise de position trouve un certain écho auprès de François Loos, ministre de l'Industrie, qui, lors de ce même congrès, apporte un soutien prononcé aux thèses de la Fédération, se disant favorable à « encourager le regroupement des autorités concédantes pour parvenir à des zones de desserte plus larges<sup>119</sup> ». De son côté, le ministère de l'Intérieur ne semble pas afficher d'opposition, Daniel Barnier, qui s'exprime au nom de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), estimant que « s'agissant de la distribution d'électricité, le niveau départemental nous semble pertinent<sup>120</sup> ».

■ **Xavier Pintat, président de la FNCCR depuis 2004**



Forte de ces appuis, la Fédération profite du vote de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, qui transpose la directive européenne du 26 juin 2003, pour

<sup>118</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, pp. 199-200.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 183.

introduire, par voie d'amendement, des dispositions favorables à la départementalisation du pouvoir concédant dans l'électricité. Pour David Beauvisage, en charge de la veille parlementaire, il s'agit de l'un des « deux ou trois amendements les plus emblématiques [de la FNCCR], qui ont fait de nous ce que nous sommes aujourd'hui<sup>121</sup> ». L'article 33 dispose en effet que « lorsque les attributions prévues par le présent article ne sont, pour les réseaux publics de distribution d'électricité, exercées ni par le département ni, au terme d'un délai d'un an suivant la date de publication de la loi (...), par un unique syndicat de communes ou syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements engagent (...) la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus ».

Ce texte, qui est suivi peu de temps après par une circulaire du ministère de l'Intérieur, permet à la Fédération de disposer d'une base législative, et non plus simplement contractuelle, pour légitimer et appuyer le chantier de la départementalisation. Pascal Sokoloff, qui a accédé en 2004 aux fonctions de directeur général de la FNCCR, estime que la disposition constitue un véritable « déclic », qui permet d'accélérer le mouvement initié au début des années 1990<sup>122</sup>. David Beauvisage rappelle que sa mise en œuvre est cependant, dans un premier temps, délicate, les ELD y voyant une menace pour leur survie. Leur intervention donne ainsi lieu à une circulaire de la DGCL qui restreint l'application de l'article 33 aux seules zones couvertes par ERDF (95 % du territoire). Hormis ce cas particulier, sa mise en œuvre peut être considérée comme un succès, qui permet à la Fédération de contrer les effets centrifuges de la loi Chevènement :

*« Localement, les préfets ont mis en œuvre l'initiative qui leur était demandée [la départementalisation] avec plus ou moins de zèle. Mais, globalement, un grand nombre d'arrêtés de périmètres ont été pris, permettant d'engager la consultation des communes sur le processus de regroupement dans les syndicats départementaux d'énergie. La prime à la départementalisation prévue par les contrats de concession de distribution d'électricité était une carotte. (...) Cela a rapidement permis à près des deux-tiers des départements d'obtenir une unique AODE hors secteur ELD. (...) Avant l'engagement de ce processus, pour de nombreux syndicats, il manquait le chef-lieu, ou une ou deux communes. Le dispositif de l'article 33 doit être considéré comme un succès dont la Fédération est à l'initiative. En ce qui concerne la réduction du nombre de syndicats, nous avons joué le rôle de préfigurateur<sup>123</sup> ».*

---

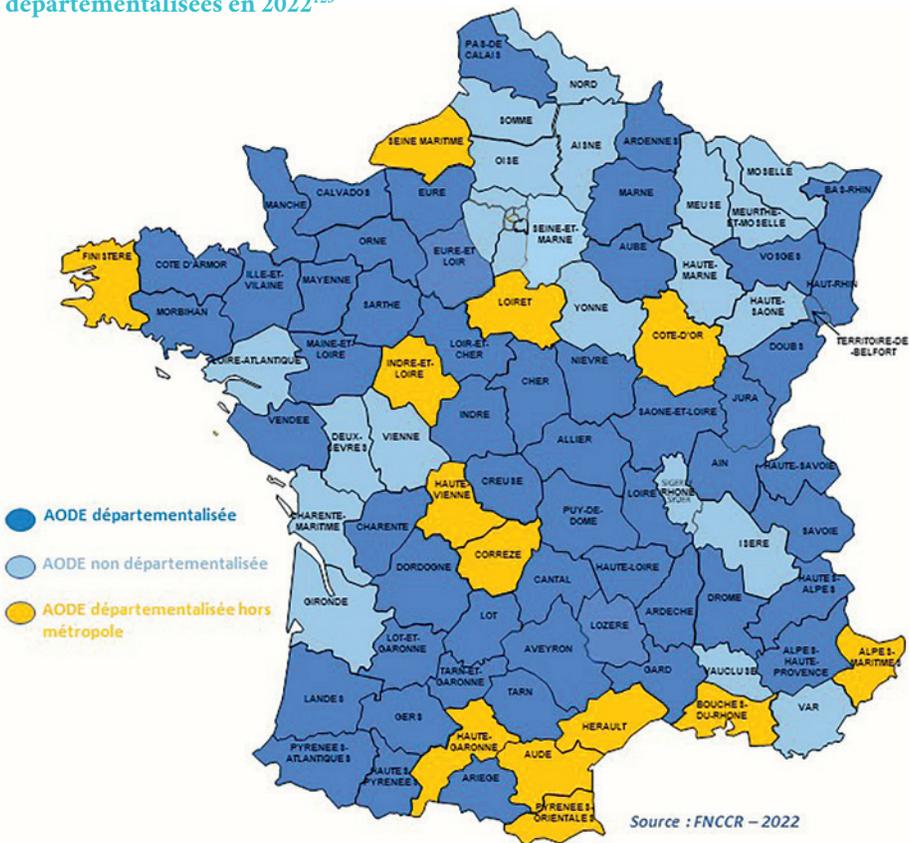
<sup>121</sup> Entretien avec David Beauvisage, 21 juin 2022.

<sup>122</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 24 mai 2022.

<sup>123</sup> Entretien avec David Beauvisage, 21 juin 2022.

De nouvelles communes rejoignent ainsi les syndicats d'énergie déjà créés. Par ailleurs, bon nombre d'entre eux s'appuient sur la nouvelle loi pour conforter leur gouvernance, en supprimant les syndicats primaires existants, dont beaucoup avaient conservé le statut d'autorité concédante et/ou la compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux publics de distribution d'énergie. Ce faisant, une nouvelle ère s'ouvre dans le processus de départementalisation que la FNCCR appelait de ses vœux depuis sa création. En 2009, 40 syndicats départementaux d'énergie sont désormais recensés<sup>124</sup>. Leur nombre progresse rapidement par la suite, comme l'atteste la carte actuelle du paysage intercommunal de la distribution publique d'électricité.

### ■ Autorités organisatrices de la distribution d'énergie départementalisées en 2022<sup>125</sup>



<sup>124</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 118.

<sup>125</sup> Source : FNCCR, 2022.

## Les lois MAPTAM et NOTRe : vers une plus grande autonomie des grandes agglomérations

Cette victoire est cependant rapidement menacée par la poursuite de la politique de soutien aux intercommunalités « de projet » menée par le ministère de l'Intérieur. Après le succès de la loi Chevènement de 1999, les appels en faveur d'une relance de cette dynamique se multiplient chez certains élus locaux. Autrefois épargnée, l'énergie est désormais concernée, au regard de l'importance qu'elle peut jouer dans la structuration des projets de territoire. Votée le 13 juillet 2005, la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (dite POPE) introduit une compétence de « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie » (économies sur le parc public, mesures d'efficacité énergétique, etc.) obligatoire pour les communautés urbaines et faisant partie des six domaines dans lesquels les communautés d'agglomération doivent choisir au moins trois compétences et des cinq domaines dans lesquels les communautés de communes doivent identifier au moins une compétence. Elle manifeste l'intérêt croissant des intercommunalités « de projet » pour l'énergie. Tel est le cas, en particulier, des communautés urbaines et des métropoles. Instituées par la loi du 16 décembre 2010, dite de réforme des collectivités territoriales, ces dernières revendiquent, dans les années 2010, d'acquérir la compétence d'AODE pour l'électricité et de pouvoir s'émanciper des syndicats d'énergie<sup>126</sup>. Très critique à l'égard d'ERDF, la Ville de Paris ne cache pas qu'elle étudie l'opportunité de créer une régie de distribution publique d'électricité<sup>127</sup>. Une telle initiative, si elle était suivie par d'autres métropoles, ne manquerait pas de remettre en question le modèle intégré et solidaire de service public de l'électricité défendu de longue date par la Fédération. Ses membres prennent pleinement la mesure de ce risque. Réunis en congrès à Montpellier en 2013, alors que se dessine un nouveau train de réformes, ils adoptent une motion dite de « Défense de la solidarité territoriale dans le domaine de l'électricité ». Elle demande à l'État « de confirmer l'opportunité et la nécessité du regroupement des communes desservies par ERDF dans le cadre de grandes autorités organisatrices assurant par leur périmètre territorial une réelle solidarité de premier niveau entre zones urbaines et zones rurales » et « de préserver le portage de la péréquation tarifaire par un opérateur national assurant la solidarité territoriale par la desserte simultanée des concessions excédentaires et des concessions déficitaires comprises dans son périmètre de desserte ». Les congressistes rappellent aussi leur attachement à conserver la péréquation géographique des tarifs, principe qui a été réaffirmé lors du vote de la loi du 10 février 2000<sup>128</sup>.

Cette motion dessine la ligne de conduite suivie par la Fédération alors que se préparent deux textes législatifs importants en cette fin de décennie 2010 : les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<sup>126</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 64.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 64-67.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 69

(MAPTAM, 27 janvier 2014) et portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe, 7 août 2015). La première dote les métropoles et les communautés urbaines de compétences élargies en matière d'énergie. À l'exception du Grand Paris, elles jouissent désormais du statut d'autorité concédante des réseaux publics de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur / froid. Elles sont par ailleurs responsables de l'élaboration d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) ainsi que de la création et de l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Enfin, leurs compétences en matière de soutien à la maîtrise de la demande d'énergie sont confirmées. La loi NOTRe promulgue quant à elle des mesures qui sont surtout destinées à renforcer le rôle des régions, désormais érigées en cheffes de file en matière d'énergie-climat. Leurs compétences sont étendues dans les domaines de la planification (responsabilité de l'élaboration des SRADDET<sup>129</sup>) et de l'efficacité énergétique (programme régional pour l'efficacité énergétique).

Si elles entérinent une dynamique déjà à l'œuvre depuis plusieurs années – l'émancipation des métropoles au sein du paysage institutionnel local –, ces nouvelles dispositions préservent malgré tout l'intercommunalité à maille départementale qui continue à se mettre en place dans l'énergie. Les communes faisant partie du périmètre d'une métropole ou d'une communauté urbaine ne sont pas obligées de sortir des syndicats d'électricité ou de gaz auxquels elles appartiennent. Dans ce cas de figure, la FNCCR a opportunément plaidé pour introduire un mécanisme de représentation-substitution, déjà en vigueur dans d'autres domaines. Considéré par David Beauvisage comme un autre grand « trophée » de la Fédération des années 2000-2010<sup>130</sup>, période compliquée, pour elle, du point de vue des réformes institutionnelles locales, il dispose que « par dérogation aux II à V [de l'article 43 de la loi MAPTAM], lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée, au sein du syndicat, pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité. (...) Cette substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient un syndicat mixte, au sens de l'article L. 5711-1, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences<sup>131</sup> ». Ce principe permet ainsi aux syndicats d'énergie de préserver (provisoirement du moins) leur périmètre d'action, alors que, par ailleurs, la loi NOTRe – puis la loi TECV<sup>132</sup> – n'ont pas doté les communautés de communes ou d'agglomération du statut d'AODE. Pour ce type d'EPIC, seuls sont introduits des mécanismes destinés à

---

<sup>129</sup> Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ils se substituent aux Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) qui avaient été instaurés suite au Grenelle de l'environnement.

<sup>130</sup> Entretien David Beauvisage, 21 juin 2022.

<sup>131</sup> Art. L. 5217-7 du CGCT.

<sup>132</sup> Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV).

faciliter la coopération avec les syndicats d'énergie. Ils prennent la forme de « commissions consultatives pour la coordination des actions dans le domaine de l'énergie », dans le but d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques d'investissement locales et de faciliter les échanges de données. Cette disposition témoigne de la prudence que manifeste le ministère de l'Intérieur à modifier les équilibres existants dans le secteur de l'énergie, jugé très spécifique vis-à-vis d'autres services publics, comme l'eau ou l'assainissement<sup>133</sup>. Comme le souligne François Fesneau, de la DGCL, lors du Congrès de la FNCCR de 2016, « un unique principe de représentation-substitution appliqué de façon systématique, donc pour toutes les compétences, sur tous les territoires, ne serait pas suffisamment respectueux du principe de libre administration et irait à l'encontre de l'intérêt même des territoires. À l'inverse, un principe de retrait systématique fragiliserait les nombreux syndicats existants, qui font parfaitement bien leur travail. La loi NOTRe, fruit du débat parlementaire et de la décision des politiques, nous paraît aujourd'hui équilibrée<sup>134</sup> ».

Alors qu'elle pouvait apparaître comme une nouvelle menace pour les syndicats, la loi NOTRe entérine un *statu quo* qui leur permet de se maintenir dans le paysage institutionnel local. Mieux encore, elle contient une disposition qui renforce leur capacité financière<sup>135</sup>. En effet, alors que le gouvernement avait, un temps, sous la pression de la Commission européenne, projeté de supprimer la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) prélevée sur les factures des clients, la loi NOTRe transfère sa perception aux syndicats AODE à titre obligatoire. Portée par la Fédération avec le soutien de l'Association des maires de France (AMF), cette évolution leur permet ainsi de recruter de nombreux agents et de financer des actions dans de nouveaux secteurs, comme les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande d'énergie, sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre suivant. Elle représente donc un autre acquis essentiel pour la FNCCR, au regard du montant total (700 millions d'euros) en jeu. S'y ajoute par la suite la possibilité pour les syndicats AODE de toucher les fonds de concours, à l'instar des EPCI.

Au terme de ce processus de recomposition territoriale, qui n'est certainement pas achevé à l'heure où cet ouvrage est rédigé, semble se dessiner une forme de « partition du territoire » entre les grandes agglomérations urbaines d'une part, dotées de prérogatives élargies, et les syndicats d'énergie d'autre part, qui entendent continuer à se positionner comme les garants d'une forme de solidarité urbain-rural héritée de l'histoire<sup>136</sup>. Elle ouvre de nouvelles perspectives de coopération interterritoriale pour les adhérents de la Fédération, les EPCI étant des acteurs incontournables de la tran-

---

<sup>133</sup> Le chapitre 8 reviendra sur ce cas particulier.

<sup>134</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, p. 6.

<sup>135</sup> Entretien avec David Beauvisage, 21 juin 2022.

<sup>136</sup> François-Mathieu Poupeau, « Metropolitan and rural areas fighting for the control of electricity networks in France... », *op. cit.*

sition énergétique, dans la production d'énergies renouvelables et dans la maîtrise de la demande d'énergie. L'évolution du mode de gouvernance de plusieurs syndicats en atteste qui, au-delà de la mise en place des commissions consultatives de coordination prévues par la loi NOTRe, tend à les intégrer de plus en plus dans leurs structures et instances décisionnelles internes.

### 3. Sauvegarder un outil d'aménagement énergétique du territoire : l'évolution du Facé

La Fédération doit se livrer à une autre « bataille » au cours des décennies 1990-2010 : le maintien du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé). Créé en 1936 à son initiative, cet outil est indispensable pour donner une véritable consistance à la compétence de maîtrise d'ouvrage des réseaux publics de distribution d'électricité dans les territoires ruraux. Faute de pouvoir en disposer, bon nombre de communes et de syndicats se trouveraient en effet dans l'incapacité de pouvoir exercer de fait leurs prérogatives, les investissements à consentir dans les zones rurales étant structurellement importants, même à l'heure où l'électrification en surface est achevée. Le renforcement et la modernisation des réseaux doivent faire face en effet à de nouveaux défis, liés à l'environnement (intégration paysagère), aux risques de tempête (enfouissement des lignes) et, à partir des années 2000, aux enjeux de la transition énergétique dans les territoires, qui nécessite des investissements conséquents pour développer les énergies renouvelables et rendre les réseaux plus « intelligents », afin d'assurer une gestion de l'offre et de la demande de plus en plus complexe. C'est au nom de ces nouveaux enjeux que les élus de la Fédération plaident pour maintenir un dispositif qui, depuis son existence, a toujours fait l'objet de tentatives de réformes cherchant à le supprimer ou, à tout le moins, à le soumettre à un contrôle accru de l'État.

#### L'extension des missions du Facé à l'environnement et à la maîtrise de la demande d'énergie

Le Congrès de 1991 est l'occasion de rappeler l'actualité de l'une des fonctions historiques du Facé, qui représente alors des crédits de 2,15 milliards de francs<sup>137</sup> : améliorer la qualité de desserte des consommateurs ruraux. En 1991, celle-ci, qui est évaluée à partir des chutes de tension supérieures à 11 %, s'est, certes, nettement améliorée, passant de 12,8 % d'abonnés mal desservis début 1985 à 5,2 % cinq ans plus tard. Mais de fortes disparités demeurent entre départements. De même, les objectifs 1991-1995 fixés par le 9<sup>e</sup> inventaire national de l'électrification rurale sont ambitieux, visant à atteindre de 2 à 3 % d'abonnés mal desservis en zone rurale, contre 0 % en zone urbaine.

<sup>137</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 40.

Ils nécessitent quelque 12 milliards de francs pour les renforcements et 2,6 pour les nouvelles extensions. Par ailleurs, selon la Fédération, le critère des 11 % utilisé pour évaluer les besoins est quelque peu trompeur, sous-estimant l'impact des microcoupures pour les usagers, alors que les équipements électroniques, dont informatiques, se développent de plus en plus. Lors de ce Congrès, une nouvelle mission est également mise en avant : œuvrer en faveur de l'environnement. Alors que cet enjeu connaît un regain d'intérêt en France<sup>138</sup>, se traduisant par des politiques publiques plus ambitieuses (lutte contre les pollutions, qualité de l'air, protection des espaces naturels, etc.), Josy Moinet demande qu'une partie des crédits du Facé soient dédiée à une mise en esthétique des réseaux électriques, estimant qu'elle répond aux nouvelles aspirations sociétales :

*« S'il est un domaine où l'innovation s'impose, c'est bien celui de l'environnement. (...) Parce que la mise en valeur des paysages – urbains ou ruraux – des monuments ou sites – à des fins culturelles et économiques, notamment touristiques – est aujourd'hui une préoccupation très actuelle d'un nombre croissant d'élus locaux, la FNCCR souhaite que la protection de l'environnement soit prise en considération lors des décisions que le Gouvernement est appelé à prendre en matière de financement de réseaux électriques – notamment pour ce qui concerne l'électrification rurale. À cet égard, il serait souhaitable que, outre ses missions traditionnelles, le Facé soit habilité à financer des programmes axés sur la protection de l'environnement<sup>139</sup> ».*

Il s'agit, au nom d'une logique paysagère, d'améliorer l'insertion des lignes dans l'espace public. Cette demande vient de trouver un certain écho auprès EDF, visible dans l'article 8 du nouveau cahier des charges présenté à l'occasion du Congrès, qui prévoit d'allouer des crédits à cette fin (cf. chapitre 5). Les élus de la Fédération entendent faire en sorte que les missions attribuées au Facé reflètent elles aussi cette nouvelle exigence, en complément de l'amélioration de la qualité des réseaux et du raccordement de nouveaux sites. Adoptée à la fin du Congrès de Strasbourg, une motion exprime ainsi « le vœu que soient augmentées les aides du Facé et qu'elles soient réorientées vers les travaux nécessaires à satisfaire les exigences actuelles des populations, telles qu'une meilleure intégration des ouvrages dans l'environnement<sup>140</sup> ». Elle se traduit par la création d'une nouvelle tranche de travaux, dite « tranche C ». Obtenue par décision du Comité interministériel de l'aménagement du territoire de novembre 1991, à l'instigation du ministère de l'Agriculture et des élus, elle est mise en œuvre dès 1992 et doit représenter 250 millions de francs de travaux en 1992 et 1993, puis 300 en 1994<sup>141</sup>.

<sup>138</sup> Valérie Lacroix, Edwin Zaccai « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2, n°134 pp. 205 à 232.

<sup>139</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, pp. 34-35.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>141</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 55.

L'évolution du Facé et son adaptation, certes relative (la tranche C ne représente que 10 % du montant total des crédits), aux enjeux du moment n'empêchent pas l'émergence de nouvelles critiques. Invité à s'exprimer lors du Congrès de la Fédération de Lyon, Claude Mandil, directeur général de l'énergie et des matières premières (DGEMP) au secrétariat d'État à l'Industrie, suscite un grand émoi auprès des adhérents lorsqu'il déclare « qu'il faut régulièrement vérifier que ce mécanisme redistributif est bien indispensable » en se livrant à une comparaison entre les départements qui ont ou non recours au Fonds pour estimer sa valeur ajoutée dans la résorption des problèmes qui se posent dans les zones rurales<sup>142</sup>. Il propose aussi de consacrer une part croissante des montants du Facé à des travaux de maîtrise de la demande d'énergie et/ou de raccordement d'installations de production photovoltaïque dans certains sites isolés, afin d'éviter des renforcements de réseaux aux coûts très élevés. Cette proposition, qui heurte la culture « infrastructurelle » de la Fédération, est accueillie avec une certaine circonspection, Josy Moinet se disant ouvert à des formes d'expérimentation, à condition qu'elles ne remettent pas en question la finalité première du Facé, qui est de soutenir le développement des réseaux dans les zones rurales<sup>143</sup>. En dépit de ces réserves, une nouvelle tranche, dite « D », est introduite dès 1995, à hauteur de 100 millions de francs<sup>144</sup>.

## Vers une réforme du Facé : la création d'un Compte d'affectation spéciale

Cette décision, qui a été imposée par le ministère de l'Industrie, intervient dans un contexte de remise en question du Facé et du régime de l'électrification rurale. Dès 1994, Claude Mandil s'interrogeait, nous l'avons vu, sur leur bien-fondé et il avait fallu toute la diplomatie de Dominique Maillard, à la tête de la Direction du gaz, de l'électricité et du charbon (DIGEC), pour tenter de rassurer les élus sur les intentions de l'État<sup>145</sup>. Quelques années plus tard, la publication d'un rapport commandité par Christian Pierret, secrétaire d'État à l'Industrie, au Conseil général des Mines suscite un nouveau tollé de la part des élus ruraux. Diffusé au lendemain de la tempête de 1999, qui a endommagé de nombreuses infrastructures électriques en France, ce document, dit « rapport Piketty », préconise le transfert à EDF de la maîtrise d'ouvrage des investissements en zone rurale<sup>146</sup>. Pour la FNCCR, ces conclusions sont inacceptables, alors que le Parlement vient de voter la loi du 10 février 2000, qui réaffirme la compétence de maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements. La réaction ne se fait pas attendre.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>144</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 75.

<sup>145</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 187-190.

<sup>146</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, secrétariat d'État 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 p.

Réunis en congrès à Toulouse, ses adhérents adoptent une résolution dénonçant les risques qu'une telle réforme feraient encourir à l'ensemble des usagers :

*« Les autorités concédantes des distributions publiques d'électricité et de gaz, réunies en congrès à Toulouse les 27 et 28 septembre 2000, (...) s'opposent avec la plus grande fermeté aux conclusions du rapport d'étape présenté à Monsieur le secrétaire d'État à l'industrie par M. Piketty, Ingénieur général des mines, sur la sécurisation des réseaux électriques ; ces conclusions seraient contraires à la loi du 10 février 2000 en ce sens qu'elles conduiraient à un déséquilibre entre la logique du marché et le développement du service public, au détriment de celui-ci ; elles porteraient en outre atteinte aux prérogatives des collectivités locales et seraient de ce fait contraires à la décentralisation<sup>147</sup> ».*

### ■ Congrès de la FNCCR à Toulouse en 2000



Si aucune suite n'est finalement donnée au rapport<sup>148</sup>, cette réaction énergique est loin de mettre un terme aux velléités de changement qui subsistent au sein de l'État. Dans un contexte où la réduction des dépenses publiques, la pression exercée par la CRE pour maîtriser les investissements dans les réseaux de distribution et la libéralisation

<sup>147</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 227.

<sup>148</sup> Réagissant à la publication du document, Christian Pierret indique lors du Congrès de Toulouse que son gouvernement ne prévoit « aucune recentralisation des procédures, aucune réduction du rôle du Facé ni aucune remise en cause de son existence » (*ibidem*, pp. 238-239).

des marchés menacent son existence même, le Facé n'est pas supprimé, contrairement au FNDAE, son homologue dans le domaine de l'eau, qui disparaît en 2004. Mais son statut est profondément réformé par l'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, qui, sans véritable discussion préparatoire et au terme d'un « débat législatif houleux », le transforme en compte d'affectation spéciale<sup>149</sup> (CAS). La FNCCR et ses adhérents, qui auraient préféré la création d'un établissement public, sont mis devant le fait accompli et doivent accepter une formule qui, même si le mode de gouvernance du Facé reste globalement inchangé, place les élus locaux dans une situation de plus forte dépendance vis-à-vis du ministère de l'Économie et des Finances. Le Facé, rebaptisé « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », continue donc d'exister, dans des formes nouvelles par rapport à celles qu'il connaissait jusqu'alors. En 2020, ce sont 377 millions d'euros de crédits qui sont alloués aux communes et à leurs groupements, soit 62 % du financement des investissements réalisés par les AODE en zone rurale et 9 % du montant total des investissements sur l'ensemble du réseau public de distribution électrique en France<sup>150</sup>. Comme le souligne le rapport annuel de la Cour des comptes de 2018, qui établit un bilan de cette réforme, l'un des défis pour le CAS Facé est désormais de devenir l'un des outils de la transition énergétique dans les territoires, les besoins étant croissants, tant en matière de développement des énergies renouvelables que de maîtrise de la demande<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, séance « Distribution d'électricité, péréquation nationale et service public de proximité », pp. 84-87

<sup>150</sup> Cour des comptes, *Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Exercices 2015 et suivants, 2<sup>e</sup> chambre, 3<sup>e</sup> section, délibéré le 13 mai 2022, p. 5.

<sup>151</sup> Cour des comptes, *Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins*, Rapport public annuel 2018, pp. 77-102.

## II. Assurer la pérennité des entreprises locales de distribution

Même s'il est majoritaire en France, le régime de la concession ne représente pas le seul mode de gestion existant. Il cohabite, à la veille de la libéralisation, avec un peu moins de 160 régies, services municipaux ou SICAE distribuant de l'électricité et/ou du gaz sur environ 5 % du territoire français<sup>152</sup> (cf. carte *infra* : Les entreprises locales de distribution dans les années 2000). La FNCCR, qui compte depuis sa création une « section des régies », ne reste donc pas indifférente aux évolutions qui les affectent. Tout comme EDF et GDF, ces opérateurs sont concernés par les réformes que nous venons de décrire, dans la mesure où ils bénéficient d'un monopole territorial. Le cœur de leur métier est la distribution d'énergie (électricité et/ou gaz, voire chaleur), plus rares étant, au début des années 1990, ceux qui disposent de moyens de production propres. Il comprend la gestion des réseaux mais aussi la fourniture, activité qui a vocation à être mise en concurrence. Ce faisant, se posent de multiples interrogations sur l'avenir de structures qui avaient déjà su résister, en partie, à la période post-nationalisation. Comme le dit René Kelhetter en s'adressant, lors du congrès de la FNCCR de Strasbourg, à Mme Pellistrandi, représentante de la Commission européenne, en réaction à sa présentation des projets de réformes, « pourquoi vouloir enlever aux États et aux collectivités locales le pouvoir qu'ils exercent actuellement ? Pour les collectivités de base, il n'est pas question de se laisser dépouiller de leurs pouvoirs en la matière après qu'elles les ont arrachés à l'État<sup>153</sup> ».

### 1. La libéralisation, une menace pour les ELD

L'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie offre en effet peu d'opportunités pour les entreprises locales de distribution (ELD), nouveau nom générique pour désigner, quel que soit leur statut, les régies, SEM et SICAE<sup>154</sup>. Certaines d'entre elles, évoluant dans le secteur gazier, ont, certes, pu obtenir d'étendre leur territoire, dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de desserte gazière (cf. chapitre précédent).

<sup>152</sup> D'après le recensement de Pauline Gabillet (*Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement approprié*, Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est, 2015, p. 17).

<sup>153</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 28.

<sup>154</sup> Très souvent utilisé auparavant, le terme de « distributeurs non nationalisés » (DNN) est progressivement abandonné car ne correspondant plus au nouveau contexte et ayant une connotation négative (les DNN étaient définis en quelque sorte par défaut, comme des exceptions face à EDF et GDF).

Si GDF a remporté la majorité des délégations de service public lancées par les communes concernées, plusieurs ELD se sont aussi positionnées pour obtenir de nouvelles concessions, l'État ne pouvant, au nom du principe de mise en concurrence, rejeter leur candidature. Mais ce type d'acquis paraît bien faible au regard des menaces que représente la libéralisation, surtout pour les plus petites d'entre elles. Lorsque s'esquissent les premières réflexions sur le sujet, celles-ci souffrent en effet de plusieurs handicaps par rapport aux autres opérateurs. Le premier est lié à leur statut (celui de régies, pour la plupart), qui les soumet à deux principes contraignants. Le principe de spécialité tout d'abord, selon lequel elles ne peuvent pas proposer d'autres activités que celles figurant dans leur mission, à savoir la gestion des réseaux et la fourniture qui y est associée. Le principe de territorialité ensuite, qui les oblige à ne pas sortir de leur zone de desserte pour conquérir de nouveaux consommateurs, alors que leurs concurrents peuvent, inversement, démarcher leurs clients. Cette dissymétrie fait que les ELD ne peuvent pas se battre à armes égales avec les autres énergéticiens. Elles sont d'autant moins en mesure de le faire que, dans l'électricité, beaucoup d'entre elles ont abandonné leurs activités de production après la nationalisation, pour se concentrer sur le seul segment de la distribution<sup>155</sup>. Ce faisant, leur modèle économique reste très dépendant des marges qu'elles peuvent dégager entre l'achat d'énergie aux producteurs et sa revente aux clients finals (industriels, professionnels, usagers domestiques). La question était déjà d'actualité dans les années d'après-guerre. Elle l'est tout autant, si ce n'est davantage, dans le contexte de la libéralisation. Intervenant lors du congrès de Lyon (1994), Henri Durand, directeur de la Régie municipale d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement de La Réole, indique qu'en moyenne, le taux de marge des régies d'électricité a fortement baissé sur la longue durée, passant de 100 % en 1973 à 55 % en 1990<sup>156</sup>. Cette érosion très sensible pose la question de la survie des ELD, alors qu'une pression croissante risque de peser sur elles.

---

<sup>155</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., p. 295.

<sup>156</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 128.

## ■ Les entreprises locales de distribution dans les années 2000<sup>157</sup>



## 2. Conforter un modèle économique fragilisé : un enjeu majeur pour la FNCCR

Contrairement au modèle concessif, où elle jouit alors d'un quasi-monopole dans la défense des intérêts des AODE, la FNCCR n'est pas le seul organisme représentant les ELD<sup>158</sup>. D'autres structures existent, telles que la FNSICAE (créée en 1920), l'ANROC (1962) et, pour le gaz, le SPEGNN (1947). La Fédération s'en distingue par un rapport plus complexe aux ELD. À la différence de ses homologues, elle défend les deux

<sup>157</sup> Tiré de FNCCR, « Guide de l'élu local et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 26 (d'après la CRE).

<sup>158</sup> Sur la constitution du champ des organisations représentant les ELD, voir Pauline Gabillet, *op. cit.* et François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française..., op. cit.* et *L'électricité et les pouvoirs locaux en France..., op. cit.*

formes de gestion du service public que sont le régime concessif et la gestion directe. Ce double intérêt fait que ses prises de position sont souvent plus équilibrées et moins univoques, ses dirigeants cherchant moins à étendre le champ d'action des ELD, au détriment de la délégation de service public (modèle AODE), qu'à le préserver face aux projets de réformes.

Tout en assumant ce positionnement plus nuancé, la Fédération contribue, aux côtés des autres structures représentatives, à la défense des ELD en France. Elle adhère au début des années 1990 à la Confédération européenne des distributeurs d'énergie publics communaux (CEDEC), organisme rassemblant des ELD d'Allemagne, de Belgique ou d'Italie souhaitant faire entendre leur voix auprès des institutions européennes. Elle participe, en 2000, à la création du syndicat professionnel ELE (Entreprises locales d'énergie), rendue nécessaire par la création de la branche professionnelle des industries électriques et gazières (IEG). L'enjeu pour la Fédération, ainsi que pour ses partenaires, est, certes, de conforter l'existence formelle des ELD dans le nouveau modèle de service public, ce qui se traduit par un important travail de lobbying lors de l'adoption de la loi du 10 février 2000<sup>159</sup>. À cette occasion, la FNCCR, alliée notamment à l'ANROC, obtient que le rôle des ELD soit explicitement reconnu, aux côtés d'ERDF (électricité) et de GRDF (gaz), en leur qualité de gestionnaire des réseaux publics de distribution d'énergie (article 2). Mais, au-delà, l'objectif est aussi de donner concrètement aux ELD les moyens de (sur)vivre dans le futur paysage énergétique. Il s'agit, en particulier, de faire en sorte que leur modèle économique, qui était déjà très fragile au début des années 1990, ne soit pas mis à mal par le processus de libéralisation. Trois chantiers interdépendants focalisent, dans cette perspective, l'attention des responsables de la Fédération.

## Préserver le niveau de marge des ELD

Le premier concerne le maintien d'un niveau de marge suffisant. Ne pouvant guère augmenter les tarifs de vente à leurs clients, l'arrivée de fournisseurs alternatifs parfois adossés à de puissants groupes exerçant une forte pression sur les prix et les décisions prises par l'État limitant les hausses pour les consommateurs domestiques<sup>160</sup>, les ELD essaient de jouer sur leurs volumes d'achats d'énergie. L'enjeu est important, ceux-ci représentant pour elles 4,7 milliards de francs en 2000, sur un total de recettes de 8,3 milliards. Dans le cas des régies ne produisant pas d'électricité, ce montant peut s'élever jusqu'à 60 à 80 % des recettes totales<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Pauline Gabillet, *op. cit.*, p. 149.

<sup>160</sup> Ce qu'Alain Schmitt, chef du service de l'électricité au secrétariat d'État à l'Industrie, appelle élégamment un « pincement tarifaire » (FNCCR, Congrès de 1997, p. 129).

<sup>161</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 59.

Une première piste est, à court terme, de demander la possibilité pour les ELD de bénéficier de critères d'éligibilité leur permettant de se fournir sur le marché de gros, présumé plus intéressant que les tarifs d'achat pratiqués par EDF et GDF. Deux principales propositions sont formulées dans ce sens<sup>162</sup>. La première consisterait à permettre aux structures dépassant le seuil d'éligibilité fixé par la loi de pouvoir s'approvisionner librement sur le marché, à l'instar de tout industriel. La seconde autoriserait l'ensemble des ELD à le faire, quelle que soit leur taille. Cette seconde option est soutenue par l'ANROC et la FNCCR, Jean-Paul Amoudry, sénateur de Haute-Savoie et vice-président de la Fédération en charge des ELD, intervenant dans ce sens en 1996 lors d'une séance de questions au gouvernement<sup>163</sup>. Elle est cependant rejetée par l'État, au profit d'une éligibilité dite partielle : les ELD ne pourront faire appel à d'autres fournisseurs qu'à hauteur du volume d'électricité ou de gaz concerné par leurs clients éligibles (cf. article 22 de la loi du 10 février 2000).

Même si cette contrainte est levée par la suite (loi du 3 janvier 2003), les ELD tentent d'utiliser un autre levier pour améliorer leur marge économique : les tarifs de cession. Faisant suite aux tarifs d'achat qui étaient jusque-là pratiqués par EDF pour alimenter les industriels desservis en haute tension, ils garantissent aux ELD qui ne souhaitent pas faire jouer leur éligibilité (dans un contexte où les prix du marché ne sont pas si favorables) un tarif de fourniture fixé par l'État pour l'ensemble de leurs approvisionnements. Celui-ci différencie désormais les ELD des autres consommateurs industriels, ce qui ouvre des marges de négociation, l'enjeu étant de faire en sorte que l'État (et notamment la CRE) soit sensible aux spécificités des ELD. C'est dans ce sens que les adhérents de la Fédération, réunis lors du Congrès de Toulouse (2000), « forment le vœu que, dans l'élaboration des futures conditions d'achat de l'électricité à EDF, la différence de taille et de moyens existant entre cet opérateur national et les régions locales de distribution ne constitue pas un élément défavorable à celles-ci et que leurs spécificités soient reconnues<sup>164</sup> ». Ces demandes trouvent un certain écho auprès de l'État. Alors que la CRE exige un tarif plus élevé, afin de couvrir ce qu'elle estime être le coût complet de production de l'énergie, les ELD obtiennent des montants qui permettent à beaucoup d'entre elles de maintenir un niveau correct de marge<sup>165</sup>. Le congrès de la FNCCR qui se tient en 2006 à Bordeaux semble en attester, qui ne donne pas lieu à l'expression d'un réel mécontentement sur ce sujet<sup>166</sup>. Mais cet équilibre demeure précaire, les nouvelles prérogatives accordées en la matière à la CRE, à la suite de l'adoption, en 2010, de la loi NOME<sup>167</sup>, lui donnant davantage de moyens pour faire valoir ses positions.

---

<sup>162</sup> Pauline Gabillet, *op. cit.*, p. 179.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 74.

<sup>165</sup> Sur ces négociations, voir Pauline Gabillet, *op. cit.*, pp. 180-183.

<sup>166</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006.

<sup>167</sup> Loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

## Aménager les contraintes de l'unbundling

Le second enjeu concerne l'application du principe de séparation entre gestion des réseaux et fourniture (dit unbundling), tel qu'il figure dans l'article 14 de la directive européenne du 19 décembre 1996. Elle découle de la mise en œuvre de l'accès des tiers aux réseaux (ATR), selon lequel les GRD ne doivent pratiquer aucune subvention croisée entre ces deux activités ni opérer de discrimination envers les fournisseurs proposant des offres aux clients situés sur leur territoire. Le cas s'applique à ERDF (puis Enedis) et à GRDF, qui doivent présenter des garanties pour qu'EDF et Gaz de France (devenu par la suite Engie), dont elles sont des filiales, ne puissent bénéficier d'avantages leur permettant de contrer leurs concurrents (accès à des informations commerciales confidentielles, différences de traitement entre les demandes, etc.). Mais il vaut également pour les ELD. Ce principe de séparation des activités évolue au fur et à mesure de l'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence. Il est, dans un premier temps, d'ordre managérial et comptable (directive du 19 décembre 1996), avant de devenir juridique (directive du 26 juin 2003), ce qui nécessite de modifier en profondeur les statuts et la gouvernance des ELD.

Face à cet impératif, la FNCCR défend, tout comme l'ANROC et la FNSICAE, l'idée d'un aménagement des règles s'imposant aux plus petites ELD. Il s'agit d'obtenir que l'application du principe de séparation juridique n'alourdisse pas les charges qui pèsent sur elles, au risque de les défavoriser par rapport à de plus gros opérateurs, qui peuvent plus aisément assumer les coûts afférents. Au lendemain du vote de la loi du 10 février 2000, concluant les travaux d'un atelier consacré aux régies d'électricité et de gaz organisé dans le cadre du congrès de Toulouse, René Kelhetter propose une résolution, adoptée par les participants, demandant, « que, si certaines formalités relatives à la dissociation comptable devaient être introduites dans la réglementation, un seuil soit défini en-deçà duquel les régies de distribution d'électricité et de gaz en seraient exonérées<sup>168</sup> ». Cette demande est entendue par l'État qui, lors de la loi du 9 août 2004 transposant la directive de 2003, n'impose une séparation juridique qu'aux GRD comptant plus de 100 000 clients. Seules quatre ELD sont alors concernées<sup>169</sup> : Électricité de Strasbourg, l'Usine d'électricité de Metz, les Régies d'électricité, d'équipement et de gaz de la Vienne (qui se transforment en Sorégies) et la Régie du Syndicat intercommunal d'électricité des Deux-Sèvres (devenue Séolis). Desservant alors moins de 100 000 clients, Gaz et électricité de Grenoble (GEG), autre grande ELD française, échappe à cette obligation.

<sup>168</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 74.

<sup>169</sup> Pauline Gabillet, 2015, *op. cit.*, p. 154.

## Adapter les principes de spécialité et de territorialité

En vertu des principes de spécialité et de territorialité qui pèsent sur elles, les ELD ne peuvent pas se développer en dehors de leur périmètre d'origine, alors qu'elles ont, par ailleurs, à faire face à des concurrents qui peuvent proposer des offres à leurs propres clients. Il est donc essentiel, pour assurer leur survie, de lever tout ou partie de ces contraintes, afin de pouvoir leur permettre de lutter à armes égales. Comme le rappelle Jean-Claude Michel, délégué général d'ELE, les blocages en la matière ne viennent pas tant de ministère de l'Industrie que des services de l'Intérieur, garants des règles qui régissent l'intervention économique des collectivités territoriales : « nous ne pouvons aujourd'hui que faire le constat du sort peu heureux qui est le nôtre. Nous sommes en effet aux prises avec un débat diabolique entre deux principes contradictoires. L'égalité de traitement de nos entreprises avec tous les autres acteurs du secteur électrique et gazier, d'une part, et, d'autre part, le principe de la non-intervention des collectivités territoriales dans le champ de l'économie marchande<sup>170</sup> ». Au regard de ces contradictions, un arbitrage interministériel est nécessaire pour répondre aux aspirations des ELD, relayées par leurs associations et syndicats représentatifs, dont la FNCCR.

Celui-ci intervient à l'occasion du vote de la loi du 9 août 2004, alors que se profile la mise en concurrence totale des marchés de l'électricité et du gaz. S'agissant des activités de fourniture, les ELD sont désormais autorisées à s'étendre hors de leur territoire d'origine, sous réserve de créer des structures *ad hoc*, sous forme de sociétés d'économies mixtes notamment. Cette possibilité leur permet d'avoir accès à des volumes d'achat plus importants sur les marchés de gros de l'énergie et, ce faisant, de pouvoir proposer des offres compétitives aux consommateurs situés dans ou en dehors de leur périmètre historique. En revanche, le principe de territorialité s'applique toujours à leur activité de GRD. La FNCCR et ses homologues plaident cependant pour que les ELD puissent conserver cette fonction au sein de leur maison-mère et de ne filialiser que la fourniture d'énergie<sup>171</sup>. Là aussi, cette demande obtient gain de cause, ce qui permet à plusieurs structures de conserver leur statut de régies.

Ces aménagements inaugurent une phase de réorganisations multiples dans le monde des ELD, en fonction des spécificités des structures et des stratégies qu'elles cherchent à suivre<sup>172</sup>. Certaines décident de n'adapter leurs statuts qu'à la marge et de conserver avant tout leur indépendance. D'autres se lancent dans des réformes d'ampleur, qui prennent la forme de partenariats multiples (mutualisation, fusion, ouverture de leur capital), à l'instar de Sorégies, de Sergies ou de Gaz et électricité de Grenoble (GEG),

---

<sup>170</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 55.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>172</sup> Sur ce sujet, voir François-Mathieu Poupeau, « Les entreprises locales d'énergie : la fin d'un levier d'action pour les villes françaises ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n°103, 2007, pp. 153-158 et Pauline Gabillet, *op. cit.*, pp. 191-201.

qui développent leurs activités en amont (investissements dans la production) et/ou en aval (création de filières de commercialisation, diversification vers de nouveaux services) de leur cœur de métier historique.

### 3. Accompagner les ELD dans leur stratégie d'adaptation

Tout en continuant à relayer les revendications des ELD auprès de l'État, la FNCCR met en avant une posture nouvelle durant cette période : accompagner les ELD dans leurs stratégies d'adaptation. Elle coïncide avec l'arrivée, début 2010, d'Yves Raguin. Ayant fait sa carrière au sein d'EDF-GDF et de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), ce dernier a pour mission, entre autres tâches, de renforcer les liens avec les adhérents, qui se sont quelque peu distendus suite notamment à la création du syndicat ELE<sup>173</sup>. Cette nouvelle priorité se traduit par la création d'un Conseil d'orientation des ELD, présidé par Jean-Paul Amoudry, alors sénateur, vice-président de la FNCCR, président du Syndicat intercommunal d'électricité du département de la Haute-Savoie (SYANE). Par ailleurs, la Fédération renforce son expertise en diligérant une étude sur le modèle économique des ELD. Réalisée par le cabinet « Carbone 4 », elle est présentée lors du Congrès de 2016<sup>174</sup>. Elle montre que beaucoup de structures sont en situation délicate car n'ayant pas fait évoluer leurs statuts, ce qui obère leur capacité à se maintenir dans un univers appelé à être de plus en plus concurrentiel. Les consultants préconisent trois principaux types d'actions pour y remédier : diversifier les activités au-delà du cœur de métier (GRD), développer des liens de solidarité et de coopération entre ELD, créer des partenariats avec des syndicats d'énergie, voire s'adosser à eux dans le cadre de projets de production d'énergies renouvelables notamment<sup>175</sup>.

Pour Yves Raguin, cette étude, qui s'inscrit dans une stratégie de renforcement des liens avec les ELD, marque une nouvelle étape, importante, dans le positionnement de la Fédération :

*« Après l'étude Carbone 4, nous avons changé de registre. Au-delà de la veille législative, des réponses juridiques et l'accompagnement technique apporté à nos adhérents, j'ai compris que la Fédération devait s'investir davantage pour permettre aux ELD de s'adapter aux nouveaux enjeux et les aider à se développer afin de leur permettre de*

<sup>173</sup> Entretien avec Yves Raguin, 2 février 2023.

<sup>174</sup> Carbone 4, « Modèle économique des ELD », Rapport final, octobre 2015.

<sup>175</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, table-ronde « Quel modèle économique pour les entreprises locales de distribution ? », p. 3.

*compenser leurs pertes de chiffre d'affaires. Il fallait aussi les aider à se restructurer et se réorganiser et, pour certaines, à se regrouper. (...) Il était important de mobiliser les élus et les directeurs des ELD afin de les persuader de changer de forme juridique et de créer ainsi des filiales. Je pense, entre autres, aux régies non dotées de la personnalité morale et financière. Peu à peu, les directeurs m'ont sollicité pour les accompagner dans la création de structures juridiques propres au développement des EnR [énergies renouvelables] par exemple, à la commercialisation des offres de marché ou encore au développement de réseaux de chaleur et de froid<sup>176</sup> ».*

Lors du congrès de Nice (2019), plusieurs interventions attestent les résultats concrets de cette démarche. Directeur général de Sud-Ouest Énergie, qui résulte de la fusion de la SICAE du Carmausin, de la SEM Énergie Service Occitan (ayant pour actionnaire majoritaire la commune de Carmaux) et Énergie Service Lannemezan, Stéphane Puech se félicite de l'aide apportée par la Fédération<sup>177</sup>. Son collègue René Wunenburger, directeur du Syndicat d'électricité et de gaz du Rhin, souligne, lui aussi, la valeur ajoutée de cet accompagnement, à l'occasion d'un projet de fusion d'ELD à proximité de son territoire : « force est de constater que les services de l'État ne savent pas comment fonctionne le système énergétique français. Ils ne savent pas ce qu'est une ELD ou une AODE. Nous n'avons eu aucun soutien de leur part. Heureusement que nous avons reçu l'aide de la FNCCR<sup>178</sup> ».

#### ■ Congrès de la FNCCR à Nice en 2019



Fruit de cette attention accrue, le nombre des adhérents progresse régulièrement. Alors qu'ils étaient 33 en 2009, ils s'élèvent à 47 en 2010 et 57 fin octobre 2011<sup>179</sup>. Ils atteignent la barre des 80 en 2022<sup>180</sup>, ce qui montre une consolidation des liens, aussi bien avec des petites ELD qu'avec de plus grosses structures, comme Gaz et électricité de Grenoble et l'Usine d'électricité de Metz.

<sup>176</sup> Entretien avec Yves Raguin, 2 février 2023.

<sup>177</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, table-ronde « ELD : de la nécessité de se regrouper ? », p. 6.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>179</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'orientation des ELD, « Enquête de satisfaction FNCCR : 2010/2009 », 16 novembre 2011, visuel n°25.

<sup>180</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « L'avenir des ELD à l'horizon 2030 », p. 2.

### III. Appuyer les AODE : des relations en courant alternatif avec le GRD

Les lois refondant le modèle français du service public de l'énergie ayant confirmé le statut d'AODE des communes et de leurs groupements, l'enjeu pour la FNCCR et ses adhérents est de « faire vivre » les contrats de concession qui ont été signés conformément au modèle de cahier des charges présenté lors du congrès de Strasbourg. Les années 1990 sont celles de la réappropriation d'un pouvoir concédant qui avait été quelque peu écorné dans le contexte de l'après-guerre. Elles voient s'instaurer de nouvelles relations entre les AODE et leurs concessionnaires, qui font eux aussi l'apprentissage d'un rôle qu'ils avaient eu tendance à occulter. Les décennies 2000 et 2010 inaugurent une nouvelle ère. Elle est marquée par une lente dégradation des échanges entre les partenaires, surtout dans l'électricité, consécutive à la stratégie d'EDF, qui, dans un contexte de poursuite du mouvement de libéralisation et d'internationalisation des marchés de l'énergie, adopte une attitude de moins en moins coopérative. Une lente crise émerge, qui culmine avec le congrès d'Annecy de 2009, à partir duquel s'amorce un lent rééquilibrage des relations, toujours sujet, cependant, à une évolution du contexte d'action du concessionnaire.

#### 1. L'émergence d'une insatisfaction à partir des années 2000

Un contrat ne détermine pas en lui-même la teneur ni la qualité d'une relation d'échange. Il a une vie propre, qui dépend de la bonne volonté des parties prenantes à s'accorder, dans la durée, autour d'objectifs communs, au gré de l'environnement dans lequel elles évoluent. Cette problématique est précisément au cœur des relations qui s'instaurent entre les AODE et leurs concessionnaires dès le lendemain de la signature des nouveaux cahiers des charges. Si elle vaut pour les deux énergies, elle est particulièrement prégnante dans le cas de l'électricité, autour de laquelle des tensions croissantes se font jour au fil du temps.

Artisan de l'élaboration du nouveau cadre contractuel, Michel Lapeyre se souvient, en évoquant la décennie 1990, d'une période marquée par un climat de grande confiance entre la Fédération et EDF<sup>181</sup>. Les relations sont fréquentes et nourries, facilitées par une posture d'écoute réciproque, l'enjeu étant de préserver un modèle de service

<sup>181</sup> Entretien avec Michel Lapeyre, 22 juin 2022.

public menacé par la libéralisation des marchés de l'énergie. Certes, les échanges ne sont pas toujours au beau fixe dans les territoires. Le contrôle des concessions n'est pas aisé, en raison de l'absence d'informations précises sur l'état du patrimoine des AODE ou sur la qualité de la fourniture, les données étant produites à la maille des centres de distribution, qui correspond rarement au périmètre des concessions<sup>182</sup>. Dans certains territoires, les syndicats hésitent à avaliser – voire rejettent – les comptes rendus annuels d'activités de concession (CRAC) qui leur sont fournis. En 1997, Josy Moinet se fait l'écho de cette insatisfaction, lorsqu'il souligne que « l'attitude des représentants locaux d'Électricité de France et de Gaz de France a continué à poser quelques problèmes dans plusieurs départements. Leur souhait de ne fournir des informations qu'à la maille la plus large a pour conséquence de rendre difficile pour le concédant la perception des résultats obtenus localement par le concessionnaire. Pour la première fois, un syndicat a été conduit à saisir la commission de conciliation qui lui a permis d'obtenir les éléments nécessaires à son action de contrôle<sup>183</sup> ».

Cependant, ces quelques vicissitudes n'entraînent pas de conflit majeur, à même de pousser la FNCCR à adopter une attitude plus critique envers EDF. Charles-Antoine Gautier, directeur adjoint pour l'énergie à la Fédération<sup>184</sup>, qui a travaillé durant cette période à l'Association pour l'expertise des concessions (AEC), attribue en partie cette entente à la mise en place d'une arène de discussion jouant alors pleinement son rôle : la commission de conciliation nationale. Créée au lendemain de la diffusion du nouveau modèle de cahier des charges, celle-ci permet de bâtir une doctrine commune entre autorités concédantes et concessionnaire, ce qui facilite la résolution des conflits relatifs à l'interprétation de certaines clauses contractuelles :

*« La clairvoyance de nos prédécesseurs est d'avoir formalisé dans ce contrat de 1992 une commission permanente de conciliation qui permettait de se mettre autour de la table en amont pour se mettre d'accord sur l'interprétation du contrat et éviter les litiges. (...) Cela a permis de décongestionner certaines problématiques et de trouver rapidement des solutions. (...) Beaucoup de commissions permanentes de conciliation ont abouti à une vision partagée de lecture du contrat. (...) En discutant de façon assez régulière, nous avons élaboré une doctrine convergente au travers des procès-verbaux de commissions de conciliation sur différents sujets qui commencent au cours des années 90, et sont pour certains plus récents. Sur la base de cette doctrine partagée, les concessionnaires produisent des orientations descendantes du national vers le local.<sup>185</sup>».*

<sup>182</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 48.

<sup>183</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *op. cit.*, p. 357.

<sup>184</sup> En 2024, il a remplacé Pascal Sokoloff à la fonction de directeur général.

<sup>185</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 21 juin 2022.

Cette situation commence à se dégrader à partir de la fin des années 1990. Les échanges entre AODE et GRD se durcissent un peu plus, autour de deux principaux types de problèmes. Le premier concerne le contrôle des contrats de concessions. À mesure qu'ils gagnent en compétence, beaucoup de syndicats n'admettent plus de recevoir des informations peu précises de la part du GRD ou organisées sur un autre périmètre que celui de la concession. Les arguments qui leur étaient avancés quelques années plus tôt – des systèmes d'information internes ne permettant de fournir des données qu'à la maille des centres EDF-GDF Services – ne les satisfont plus. Le congrès de la FNCCR de 2003 se fait l'écho de ces revendications en faveur d'une plus grande transparence, par la voix d'Étienne Andreux, directeur du Sippérec. Très en pointe sur ce sujet, son syndicat émet alors systématiquement des réserves sur les CRAC produits par EDF puis ERDF<sup>186</sup>, estimant que les comptes présentés « ne nous permettent pas d'avoir une lisibilité complète de la concession. Nous ne pouvons ainsi pas savoir si elle est équilibrée, de quelle façon elle participe à la péréquation nationale, quels sont les investissements à faire, quelles sont les provisions à faire, etc.<sup>187</sup> ». Trois ans plus tard, à l'occasion du congrès qui se tient à Bordeaux, Guy Hourcabie, président du Syndicat intercommunal d'énergies, d'équipement et d'environnement de la Nièvre (SIEEN) et vice-président de la Fédération, déplore également les difficultés liées au contrôle de la concession et à la connaissance du patrimoine. Exprimant les frustrations de ses homologues, alors que la France célèbre les 100 ans de l'adoption de la loi du 15 juin 1906, il rappelle l'un des enjeux du contrôle des concessions pour les AODE : « si nous devons un jour faire appel à un autre opérateur, nous devons disposer d'informations claires sur notre réseau de distribution », ajoutant, en fin d'intervention, et en guise de regret : « j'aurais préféré que nous restions dans le même rapport [de confiance] que par le passé<sup>188</sup> ». Derrière ce sujet se cache en effet un enjeu majeur pour les AODE, d'ordre financier. À la tête d'un patrimoine qui, selon la CRE, s'élève à 37 milliards d'euros en 2013, les communes et leurs groupements doivent s'assurer que les actifs des concessions ne se dévalorisent pas dans le temps, dans la perspective d'une mise en concurrence – toujours possible – du GRD ou d'un changement de régime juridique amenant les AODE à céder un jour leurs biens<sup>189</sup>. Il est donc important pour elles de s'assurer que le GRD ne déprécie pas ce patrimoine, soit par des investissements insuffisants dans les réseaux (cette préoccupation convergeant, par ailleurs, avec l'intérêt des consommateurs), soit par des opérations comptables se faisant à leur détriment. Au-delà des questions de contrôle de la qualité de service aux usagers, cet enjeu occupe de plus en plus l'esprit des élus des AODE, au fur et à mesure de l'avancée du processus de libéralisation.

---

<sup>186</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *op. cit.*, pp. 392-398.

<sup>187</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 147.

<sup>188</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 20.

<sup>189</sup> La perspective de création d'établissements public de distribution ou de sociétés d'économies mixtes dans lesquels les AODE valoriseraient leur participation à hauteur des actifs de la concession est parfois évoquée.

L'autre point d'insatisfaction, lié à cette question, concerne le volume des travaux réalisés sur les réseaux par le GRD. En sa qualité d'AODE, la collectivité doit, là aussi, s'assurer que son partenaire ne pratique pas une politique de sous-investissement, dans le but de réduire ses coûts. Or, sur ce point, les griefs se multiplient au tournant des années 1990-2000, beaucoup de syndicats faisant remonter des problèmes de baisse de la qualité de fourniture. Josy Moinet s'en fait le porte-parole dans l'allocution de clôture du congrès de 2003 :

*« Ces dernières années, certaines de nos collectivités ont observé une diminution des investissements réalisés par EDF sur leurs réseaux. Il en résulte par exemple que des ouvrages vétustes ne sont plus remplacés aussi rapidement qu'il conviendrait. Après la nouvelle étape de 2004 pour l'ouverture à la concurrence et l'éventuel changement de statut d'EDF, cette diminution des investissements pourrait s'amplifier, notamment dans les parties les moins rentables des réseaux (certaines banlieues et les zones rurales)<sup>190</sup> ».*

Trois années plus tard, le sujet s'invite à nouveau dans les débats du congrès organisé à Bordeaux. Faisant écho au thème de la « fracture numérique » évoqué par Jacques Chirac lors de sa campagne présidentielle de 1995, certains adhérents n'hésitent pas à parler de risque d'une « fracture électrique » lors d'une table-ronde consacrée à l'adaptation du service public de l'énergie<sup>191</sup>.

Ces motifs d'insatisfaction s'inscrivent dans un contexte qui a beaucoup évolué depuis le milieu des années 1990, lorsque les relations entre la FNCCR et EDF étaient jugées satisfaisantes. Depuis, le processus de libéralisation s'est amplifié, dessinant la perspective d'une mise en concurrence totale des activités de production et de fourniture, jusqu'aux consommateurs domestiques. Seule la distribution semble durablement épargnée, la Commission européenne restant très prudente sur ce sujet, face au front uni que représentent les GRD (dont les ELD), EDF, la plupart des services de l'État et une grande partie des élus locaux, représentés notamment par la FNCCR. Dans une telle configuration institutionnelle, EDF adopte une attitude de plus en plus « malthusienne » vis-à-vis de l'activité de distribution, dont elle assure indirectement le contrôle, via le GRD national (ERDF puis Enedis), qui est resté dans son giron. La politique d'investissement dans les réseaux est réduite. Les dividendes versés au groupe par sa filiale distribution sont maintenus à un niveau important<sup>192</sup>, ce qui a pour effet de limiter fortement les marges de manœuvre du GRD et, par effet de ricochet, des AODE. Cette attitude permet de soutenir la stratégie de croissance et de diversification d'EDF, notamment les acquisitions d'entreprises qui sont menées en Europe (achat de l'allemand EnBW en 2000 ou de British energy 2008) et sur le continent américain (participation dans Constellation en 2009). Elle est clairement

<sup>190</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 228.

<sup>191</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006.

pointée du doigt par le président Xavier Pintat, lors de la plénière « Service public et développement international, quels arbitrages ? » qui se tient à l'occasion du congrès de la Fédération de 2009<sup>193</sup> :

*« Cette stratégie [internationale d'EDF et de GDF-Suez] soulève de manière récurrente un débat qui concerne l'allocation de leurs revenus entre l'investissement en France et l'investissement à l'international. Quelle est la position du groupe EDF face à des suggestions telles que la recapitalisation d'ERDF ou l'investissement dans le parc de production d'électricité hexagonal ? Comment ne pas penser que les missions de service public passent après une stratégie d'expansion tous azimuts de l'entreprise ? ».*

Si la politique menée par EDF depuis la décennie 1990 est, en large part, à l'origine des griefs exprimés par les élus locaux, elle ne saurait être la seule incriminée. Apparue dans le paysage institutionnel en 2000, la CRE joue elle aussi un rôle non négligeable en la matière. Il est identifié dès les premières années d'existence de la commission, Jean Gaubert, vice-président de la Fédération, disant craindre, lors du congrès de 2003, les effets de la politique du régulateur en matière d'efforts de compétitivité sur la qualité de l'entretien des réseaux<sup>194</sup>. Au regard de la loi, la CRE n'est certes pas compétente pour fixer les programmes d'investissement des GRD, qui dépendent notamment des discussions entre AODE et GRD. Mais l'influence qu'elle exerce est importante, dans la mesure où il lui appartient de déterminer le niveau du TURPE, qui doit couvrir les prévisions d'investissements pour le développement et le renouvellement des réseaux. Or son action en la matière consiste à réduire tendanciellement la part de ce tarif dans les factures acquittées par les consommateurs, pour « faire vivre » le marché concurrentiel, ce qui entraîne mécaniquement une baisse des investissements sur le réseau, comme le résume Guy Hourcabi, vice-président de la FNCCR :

*« Sur le fond, nous soutenions l'idée que la distribution d'électricité devait bénéficier d'une préservation raisonnable de son niveau de ressources pour financer les investissements, même s'il convenait de ne pas oublier qu'au bout du compte c'est toujours le consommateur d'électricité qui paie, et à condition, bien entendu, que les revenus de la distribution ne soient pas fléchés outrancièrement vers la distribution de dividendes*

---

<sup>192</sup> Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2013 évoque le fait que le GRD sert de véritable « vache à lait » pour son actionnaire EDF (financement de sa politique d'investissements à l'international) et, de manière indirecte, pour l'État français (résorption des déficits publics). Entre 2008 et 2011, Enedis verse très souvent au moins 75 % de son résultat net à sa maison-mère. Ce montant s'élève à 307 millions d'euros en 2011 (Cour des comptes, Rapport public annuel 2013, février 2013, pp. 140-141). Dans une délibération de 2009, la CRE elle-même estime que « la politique de remontée des dividendes à la maison mère décidée[s] par l'actionnaire pour[rait] entrer en concurrence avec les investissements prévus pour améliorer la qualité sur les réseaux » (CRE, Délibération « Proposition de la Commission de régulation de l'énergie du 26 février 2009 relative aux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité », p. 3).

<sup>193</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 28.

<sup>194</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 46.

*à l'Etat ou à la maison-mère. Dès le départ, sous l'égide de Jean Syrota [le premier président de la CRE], la feuille de route de la CRE consistait malheureusement à comprimer le plus possible les revenus de la distribution pour augmenter les marges potentielles des fournisseurs du marché. L'idée était de rendre le marché attractif, (...) en décalage avec la réalité du terrain et l'intérêt général. Il fallait faire vivre le marché et donc faire vivre des firmes privées comme Direct Énergie ou Poweo, au détriment du service public. Le TURPE est un élément du prix de revient du fournisseur. Plus le TURPE est bas, plus le fournisseur engrange de bénéfices. Il a fallu faire de la résistance sur ce point<sup>195</sup> ».*

Ainsi, pris en étau entre la politique de sa maison-mère (EDF) et les exigences de baisse du TURPE imposées par la CRE, le GRD peine à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour répondre aux besoins exprimés par les élus locaux, à l'heure où de nombreux réseaux doivent être renforcés en raison de leur vétusté et des enjeux de la transition énergétique.

## **2. De la frustration à la crise : le Congrès d'Annecy et la rédaction du « Livre blanc » de 2011**

Cette frustration croissante, qui trouve alors peu d'écho et de solutions tant auprès d'EDF que de l'État, éclate au grand jour à l'occasion du congrès organisé en 2009 à Annecy. Les participants relatent un climat très tendu, au cours duquel les adhérents font part, parfois sans ambages, des soucis constants qu'ils rencontrent sur le terrain : baisse de la qualité des réseaux, manque de transparence du concessionnaire, réorganisations éloignant les centres décisionnels des élus et des usagers, etc. Dès la première séance plénière, dédiée à la sécurisation des réseaux face aux changements climatiques, Xavier Pintat dresse un constat sévère de la situation, indiquant qu'« en dehors [des] circonstances extrêmes mais qui se révèlent de moins en moins exceptionnelles, les collectivités organisatrices de la distribution publique d'électricité observent une inexorable érosion de la qualité de l'électricité et une augmentation simultanée du temps moyen de coupure par abonné et par an. Toutes causes confondues, celui-ci est passé de 64 minutes en 2004 à 93 minutes en 2009<sup>196</sup> ». Il poursuit en indiquant que la synthèse des observations des syndicats qui sont remontées à la Fédération fait ressortir un « vieillissement excessif » des réseaux de distribution publique<sup>197</sup>. Ce rappel inaugure une séance assez vive, au cours de laquelle des témoignages d'adhérents de

---

<sup>195</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

<sup>196</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 14.

<sup>197</sup> *Ibidem*.

## ■ Congrès de la FNCCR à Annecy en 2009



Dordogne et d'Ariège viennent à l'appui des propos du président. Quelque peu acculé par cette salve de reproches convergents, Michel Francony, le président du directoire d'ERDF, concède, après avoir défendu son bilan :

*« Depuis 10 ans, la partie du tarif lié au réseau a baissé de 20%. Le fait d'avoir moins investi sur les réseaux durant ces dernières années a largement contribué au niveau actuel des prix de l'électricité en France. (...) Aujourd'hui, l'État et le régulateur reconnaissent la nécessité d'investir dans le développement et la sécurisation des réseaux électriques. L'actionnaire d'ERDF, quant à lui, ne s'oppose pas à cet effort d'investissement tant que le tarif permet de le financer<sup>198</sup> ».*

Une autre table-ronde, consacrée quant à elle à l'évolution des concessions d'électricité et de gaz, est l'occasion de poursuivre l'examen critique de la situation, telle qu'elle est vécue par les AODE. Cette fois-ci, il appartient à Guy Hourcabié de formuler les différends qui opposent la Fédération à son partenaire. Après avoir dit regretter le temps des bonnes relations, il n'hésite pas à brandir une menace : « nous apprécions ERDF et GRDF mais nous espérons que vous ne ferez pas en sorte que nous soyons obligés de vous quitter<sup>199</sup> ». Pour la première fois depuis l'ouverture des marchés à la concurrence, la Fédération agite le spectre d'une rupture de la stratégie d'alliance

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 163.

qu'elle a établie avec les deux GRD. Trois ans plus tôt, certains participants au congrès qui s'était tenu à Bordeaux avaient déjà laissé entendre qu'ils pourraient être tentés par la perspective d'une mise en concurrence dans le secteur de la distribution<sup>200</sup>. Michel Francony les en avait dissuadés, évoquant le « miroir aux alouettes » que représenterait une telle situation, quand Yves Colliou, directeur général adjoint de GDF rappelait ses conséquences possibles sur le maintien des mécanismes de péréquation des tarifs<sup>201</sup>.

Trois années plus tard, pour les AODE, l'heure n'est plus à faire montre d'« indulgence » ni de « compréhension<sup>202</sup> », comme appelaient à le faire Michel Francony et Yves Colliou à Bordeaux. Les adhérents de la Fédération sont prêts à envisager une forme d'action plus incisive, alors que se prépare une directive européenne sur les concessions de services, qui pourrait avoir une incidence sur le devenir du secteur de la distribution d'électricité et de gaz. Leur réflexion débouche sur la publication, fin 2011, d'un « Livre blanc » intitulé « Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ?<sup>203</sup> ». Après avoir dressé un état des lieux de la situation et évoqué l'émergence d'un nouveau contexte, à la fois technico-économique et institutionnel, la Fédération fait part de ses propositions de réforme. Tout en rappelant avec force son refus d'une ouverture à la concurrence de la gestion des réseaux publics de distribution d'électricité, estimant que celle-ci « ne garantirait pas de manière simple et efficace la pérennité de la solidarité territoriale et de la péréquation financière<sup>204</sup> », elle esquisse deux scénarios possibles. Dans le premier, que l'on peut qualifier de « continuiste », le modèle de la concession serait conservé mais assorti de nouveaux outils permettant aux AODE d'exercer une « régulation locale efficace et graduée<sup>205</sup> ». Ils s'articuleraient autour de quatre orientations fondamentales<sup>206</sup> :

- « - Une définition claire des besoins d'investissement sur les réseaux de distribution, faisant toute transparence sur les conséquences des arbitrages tarifaires de l'État et de la CRE,*
- Une réévaluation complète du dispositif national d'encadrement normatif de la qualité de l'électricité, actuellement totalement inefficace et inacceptable, assortie de l'attribution aux autorités concédantes de vrais pouvoirs de sanction en la matière,*
- La possibilité d'étendre le périmètre de l'affermage en l'adossant plus directement au produit du TURPE,*
- La possibilité, pour l'autorité organisatrice ayant constaté à la fin du contrat de*

<sup>200</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 20.

<sup>201</sup> *Ibidem*, pp. 21 et 27.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>203</sup> FNCCR, « Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ? », novembre 2011.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

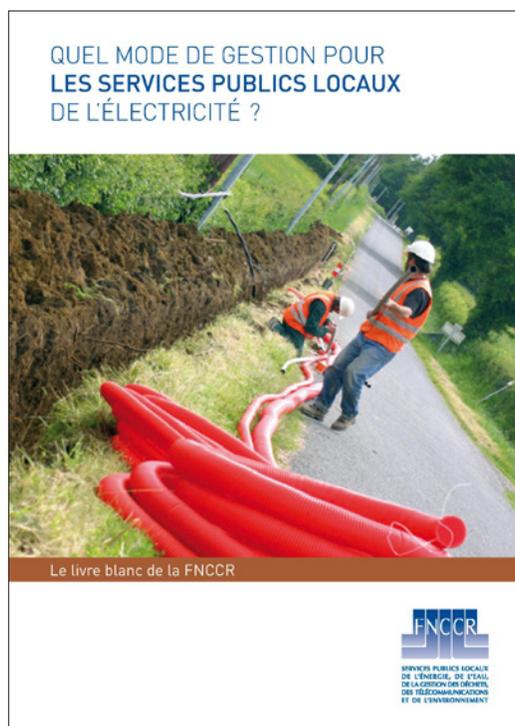
<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 81.

*concession l'échec d'ERDF dans ses missions de concessionnaire de confier la gestion de son réseau à un distributeur public local. Cet outil de régulation ultime serait en fait symétrique à la possibilité actuelle de substituer ERDF à une entreprise locale de distribution ».*

En particulier, la dernière orientation permettrait d'introduire une dose de concurrence potentielle dans un cadre institutionnel inchangé, en permettant aux AODE de créer leur propre opérateur local.

Le second scénario serait plus en rupture puisqu'il s'agirait, en cas d'échec de cette réforme, de basculer vers un système de mise en concurrence, dans lequel devraient être repensés les mécanismes de solidarité nationale (péréquation des tarifs, soutien à l'électrification rurale, etc.). Si les rédacteurs du « Livre blanc » ne plaident pas en faveur d'une telle perspective, le simple fait qu'elle fasse l'objet d'analyses précises assorties de pistes montrant en quoi les intérêts des collectivités pourraient être malgré tout préservés brise un tabou : celui d'un *statu quo* en vigueur depuis la loi de nationalisation. Face à l'inertie de l'État et d'EDF, la Fédération entend ainsi reprendre la main et se positionner, comme elle le fit jadis, en force de proposition en faveur de l'émergence d'un nouveau modèle de service public, dans lequel les collectivités retrouveraient une certaine capacité d'action.

#### ■ Livre Blanc de la FNCCR (novembre 2011)



### 3. Vers une normalisation des relations : la signature du protocole FNCCR-ERDF de 2013

Cette prise de position forte et inédite de la Fédération produit un certain effet, alors que la directive sur les concessions de services est négociée entre l'État français et les institutions européennes. À cette occasion, la FNCCR réaffirme son souhait de ne pas voir remis en cause les droits exclusifs dans le domaine de la distribution d'électricité et de gaz<sup>207</sup>. Elle obtient gain de cause, le texte ne contestant pas le modèle de service public défendu depuis le début du processus de libéralisation. Le monopole d'ERDF et des ELD est ainsi préservé. Pour autant, la situation évolue et montre la volonté du concessionnaire et de l'État de répondre en partie aux aspirations des concédants. Intervenant à l'occasion du congrès de Montpellier 2013, qui fait office de moment de réconciliation avec ERDF, Xavier Pintat se plaît à souligner « le bilan très positif du travail accompli ces dernières années tant avec EDF, qu'avec ERDF et GRDF, dans le cadre des accords concernant la modernisation de nos contrats de concession<sup>208</sup> ».

#### ■ Xavier Pintat et Michèle Bellon, Présidente du directoire d'ERDF (Congrès de Montpellier, 2013)



La signature, à l'occasion de cette manifestation, d'un protocole d'accord national se veut la preuve de la confiance retrouvée entre les deux partenaires<sup>209</sup>. Fruit de huit mois de travail, il repose sur quelques avancées importantes, qui répondent en partie

<sup>207</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 10.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> ERDF-FNCCR, « Renforcer les relations entre les autorités concédantes et le concessionnaire ERDF au service de la qualité du service concédé », protocole d'accord sur la période tarifaire 2014-2017 signé le 18 septembre 2013 par Xavier Pintat, président de la FNCCR, et Michèle Bellon, présidente du directoire d'ERDF.

aux revendications de la Fédération<sup>210</sup>. En premier lieu, la gouvernance des investissements est renouvelée, avec la mise en place de programmes communs de développement et de modernisation des réseaux (PCDMR), qui s'ajoutent aux conférences départementales instaurées par la loi NOME. Ils constituent des espaces de discussions et de décisions dont doit découler une programmation pluriannuelle des investissements, afin de donner une plus grande visibilité aux AODE. Un autre acquis du protocole est l'amélioration des informations patrimoniales transmises aux concédants. Elle correspond à une demande récurrente des élus locaux, confortée par la jurisprudence administrative qui, selon le professeur de droit public Philippe Terneyre, exige désormais des CRAC plus transparents<sup>211</sup>. Les avancées portent surtout sur les ouvrages dits non localisés, comme les transformateurs, les branchements ou les compteurs, qui peuvent représenter jusqu'à 75 % de la valeur totale du patrimoine d'une concession<sup>212</sup>. Jusque-là ventilés suivant des clés de répartition peu explicites, ils doivent faire l'objet d'un mode d'imputation beaucoup plus clair, à même de distinguer les biens qui relèvent des réseaux de distribution (propriété des AODE) et du patrimoine d'Enedis ou de RTE. Enfin, le protocole prévoit un mécanisme de lissage des évolutions de redevance R2 pour éviter de trop fortes fluctuations.

La mise en œuvre du document instaure une nouvelle dynamique dans les relations entre AODE et ERDF. Elle est nourrie, du côté du GRD national, par une volonté de plus grande proximité avec les usagers et les élus, comme en témoigne la réforme de l'organisation d'ERDF menée à partir de 2012 sous l'égide de Michèle Bellon<sup>213</sup>. Alors que la loi NOTRe vient conforter le rôle des régions, érigées en cheffes de file de l'énergie-climat, l'entreprise décide de créer 25 directions régionales, en lieu et place des anciennes directions inter-régionales (DIR), jugées trop éloignées des acteurs des territoires. Elle maintient par ailleurs son réseau d'interlocuteurs privilégiés des élus locaux qui avait été mis en place à partir du début des années 1990, au lendemain de la réforme créant la DEGS. Par ailleurs, des conférences régionales et départementales sont instituées pour favoriser un meilleur dialogue. Ces évolutions ne peuvent que satisfaire les présidents de syndicats, qui avaient déploré, depuis le début des années 2000, un processus de retrait de l'entreprise dans les territoires, notamment ruraux, dont l'une des étapes avait été la suppression des « centres de distribution », remplacés par une organisation modulaire, infra ou supra-départementale, selon les types d'activités (travaux, guichets clientèle, etc.).

---

<sup>210</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, pp. 46-47.

<sup>211</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>213</sup> François-Mathieu Poupeau, « Du département aux régions. 30 ans de recomposition de la présence d'EDF-ENEDIS sur les territoires », *Droit et gestion des collectivités locales*, Tome 37, 2017, pp. 89-105.

## IV. Négociier de nouveaux cahiers des charges

La négociation de nouveaux cahiers des charges de distribution publique d'électricité et de gaz s'inscrit dans la dynamique ouverte par le congrès de Montpellier. Dès 2006, la FNCCR envisageait de réviser les modèles de 1992 et de 1994, afin d'« assigner des objectifs plus ambitieux, et mieux adaptés aux réalités de notre époque, à nos opérateurs co-contractants<sup>214</sup>». Mais les discussions avaient été interrompues par les débats préparatoires à la loi sur l'énergie de 2006 et le contexte de tension qui existait alors avec ERDF et EDF. Près d'une décennie plus tard, un climat plus apaisé et la perspective de la caducité prochaine d'une partie des contrats signés dans la décennie 1990 facilitent l'ouverture de ce chantier.

### 1. L'adoption d'un nouveau modèle de cahier des charges avec EDF et Enedis

Contrairement à la situation qui prévalait plus de vingt ans plus tôt, la FNCCR n'est plus le seul interlocuteur d'EDF. Entretemps, France Urbaine, qui fédère les métropoles et communautés urbaines, s'est imposée comme un partenaire incontournable pour Enedis. La loi MAPTAM a conféré de nouvelles compétences aux métropoles, dont celle d'autorité concédante des réseaux publics de distribution d'énergie (électricité, gaz, chaleur et froid). Fortes de cette prérogative, beaucoup d'entre elles ont commencé à élaborer des stratégies de transition énergétique dans leur territoire, dans lesquelles les infrastructures sont considérées comme des leviers importants. Cette immixtion complexifie le jeu d'acteurs de la négociation. Si la Fédération reste fidèle à sa ligne politique, les menaces du « Livre blanc » de 2011 étant plus de l'ordre de la tactique que d'une volonté de remise en cause du modèle de service public de l'électricité, plusieurs représentants de grandes villes se veulent en revanche plus contestataires. Intervenant lors du congrès de la FNCCR de 2013, Denis Baupin, député de Paris et vice-président de l'Assemblée nationale, estime que « le système français est un frein à la transition énergétique » et, prenant l'exemple de pays étrangers, propose, comme nous l'avons évoqué plus haut, d'expérimenter le système des régies locales<sup>215</sup>.

<sup>214</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 9.

<sup>215</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 11.

Il fustige le comportement d'ERDF à l'égard de la Ville de Paris, estimant que le refus répété des CRAC par la Ville n'a servi à rien et que près de 650 millions d'euros ont été « volés » (sic) par ERDF aux consommateurs parisiens, pour être reversés à EDF, alors que les besoins d'investissement sont importants, de l'ordre du milliard d'euros<sup>216</sup>. S'inscrivant dans le contexte plus général de dénonciation de l'attitude d'ERDF et de sa maison-mère EDF, cette prise de position reflète la volonté de plusieurs élus de grandes villes et présidents de communautés urbaines de faire valoir la spécificité de leur territoire.

Si des réunions sont organisées de manière tripartite avec France Urbaine, la FNCCR entend conserver une certaine autonomie dans ses discussions avec ERDF. Celles-ci sont menées par Guy Hourcabie et les services de la Fédération, et sont suivies de manière régulière par le Conseil d'administration. La question des provisions pour renouvellement, qui ont pour vocation de garantir la restitution des réseaux en bon état à l'issue de la durée d'exploitation des concessions, occupe une place importante dans les négociations. Depuis quelques années, ERDF, soutenue par sa maison-mère, cherche à les réduire fortement, voire à les supprimer, alors qu'elles s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros. Déjà, lors de son congrès de 2013, la Fédération déplorait qu'EDF ait décidé, sans aucune concertation, d'augmenter de manière unilatérale la durée d'amortissement des réseaux, la faisant passer de 60 à 80 ans, ce qui, d'une part, revenait à entériner le vieillissement des ouvrages, au lieu de les moderniser, d'autre part, permettait à ERDF de justifier artificiellement la suppression de provisions pour des biens qui n'étaient plus renouvelables avant le terme du contrat. À cela s'ajoutait le problème de la sous-estimation des biens de retour<sup>217</sup>. Prenant l'exemple du Syndicat de la Nièvre qu'il présidait, Guy Hourcabie indiquait alors que 27 % du patrimoine de sa concession étaient sous-valorisés dans les comptes d'ERDF<sup>218</sup>. Dans le Calvados, l'impact était évalué à 15 millions d'euros sur les provisions pour renouvellement<sup>219</sup>. Le sujet s'invite donc naturellement dans les discussions autour du nouveau modèle de cahier des charges. Souhaitant éviter de nouvelles dépréciations des actifs détenus par les communes et leurs groupements, les négociateurs de la Fédération mettent à l'étude une proposition inédite : échanger une partie des provisions inutilisées contre une entrée des AODE dans le capital d'ERDF<sup>220</sup>. Un pourcentage d'un tiers du montant des provisions est avancé, ce qui permettrait aux AODE de devenir actionnaires à hauteur de 3 à 4 milliards d'euros, soit environ 14 % du capital d'ERDF. Mais, face à la complexité d'une telle opération (compte tenu de la multiplicité des AODE concernées) et au refus manifesté par EDF et par l'État, le projet n'aboutit pas. La question des provisions est réglée sous une autre forme. En échange de la récupération par EDF d'une partie d'entre elles, la Fédération obtient une augmentation des redevances RI

---

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>217</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, pp. 37-38.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>220</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 21 juin 2022.

et R2 de l'ordre de 35 millions d'euros, ce qui les revalorise à hauteur de 240 millions d'euros<sup>221</sup>.

Pour les AODE, l'acquis principal des négociations concerne, en réalité, la gouvernance des investissements. Malgré les améliorations apportées par la loi NOME, qui a institué des conférences départementales annuelles, la coopération avec ERDF reste encore à parfaire sur ce sujet. Le protocole d'accord signé en 2013 a, certes, introduit un nouvel outil aux mains des collectivités : les programmes communs de développement et de modernisation des réseaux (PCDMR). Plusieurs syndicats s'en sont saisis pour entamer des discussions avec le GRD. Mais leur valeur juridique est assez fragile, tout comme leur pérennité, leur existence dépendant d'un accord national susceptible d'être remis en question. Pour y remédier, la FNCCR propose d'instaurer deux instruments, articulés autour du nouveau cahier des charges : les schémas directeurs d'investissements (SDI) et les programmations pluriannuelles des investissements (PPI). Discutés sur la base de la durée des contrats, les SDI sont conçus pour définir une vision de long terme, partagée entre les AODE et le GRD, sur les travaux à réaliser dans le territoire couvert par la concession. Les PPI, équivalents des PCDMR, en constituent la déclinaison opérationnelle de moyen terme (4 ans). Prévus à l'annexe 2A du nouveau modèle de cahier des charges, ils sont négociés localement. En cas de non-réalisation, des pénalités sont prévues. Les programmes annuels d'investissements des AODE et d'Enedis en découlent. Ainsi conçue, la nouvelle architecture entend apporter une réponse pérenne aux problèmes qui n'ont cessé de diviser les deux partenaires depuis une vingtaine d'années : moderniser les réseaux afin de garantir une bonne qualité de desserte.

Le nouveau modèle de cahier des charges est adopté le 21 décembre 2017. Après avoir, un temps, menacé de quitter le tour de table, France Urbaine fait finalement partie des signataires, ayant obtenu quelques aménagements pour ses adhérents (gouvernance des investissements, contreparties financières). Deux années plus tard, le Congrès de Nice est l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre du document. Comme le précise Philippe Monloubou, président du directoire d'Enedis, une soixantaine de contrats ont alors été signés ou délibérés, une cinquantaine d'autres devant l'être d'ici la fin de l'année 2019<sup>222</sup>. Des villes ou métropoles comme Toulon et Toulouse ont déjà renouvelé leur convention, le chiffre s'élevant à 80 % pour les communautés urbaines. Mais ce succès apparent est entaché de certaines frustrations. Une nouvelle fois, des AODE se plaignent du décalage très net qu'elles ressentent entre les discours tenus par les services nationaux d'Enedis et la réalité des relations de terrain. Évoquant les espaces de « respiration locale » qui avaient été prévus pour mettre en œuvre la nouvelle gouvernance locale des investissements, Xavier Pintat constate<sup>223</sup> :

---

<sup>221</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, p. 2 ; entretien avec Charles-Antoine Gautier, 21 juin 2022.

<sup>222</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, p. 14.

<sup>223</sup> *Ibidem*, pp. 11-12

*« Nous pouvons ensemble être fières, la FNCCR et Enedis, de ce modèle de contrat qui ouvre la voie de la modernisation de notre relation concédant-concessionnaire, confiante et équilibrée. Hélas, la suite n'a pas été à la hauteur des espérances. Un peu partout sur le territoire, les AODE se heurtent en effet, dans les négociations locales, à des rigidités voire à la contestation par les agents locaux d'Enedis de ce modèle national de contrat aux clauses pourtant convenues par les négociateurs nationaux. Les agents locaux accompagnés de personnels extérieurs à la concession font état de directives nationales pour dire à l'autorité concédante qu'il n'y a rien à négocier... Ici et là apparaissent des crispations et des blocages récurrents destructeurs du climat de confiance que vous nous aviez promis, Monsieur le président ».*

Les problèmes concernent la production des données nécessaires au contrôle des concessions et à l'établissement d'un diagnostic permettant de bâtir les SDI et PPI. Mais ils touchent aussi à la qualité de la fourniture, laquelle ne s'est, bien souvent, pas sensiblement améliorée. Face à ces nombreuses difficultés, une motion est adoptée, qui « demande à ce que les représentants du concessionnaire en charge des négociations au niveau local aient effectivement une véritable marge de manœuvre dans les discussions en cours et à venir<sup>224</sup> ». Trois années plus tard, ces difficultés sont loin d'être résorbées. Alors que plus de 300 contrats ont été signés, quelques congressistes, dans la Nièvre, l'Indre-et-Loire, l'Oise ou la Côte d'Or, font part de blocages persistants au sujet des espaces de « respiration locale » entre AODE et Enedis<sup>225</sup>. Jean-Luc Dupont, vice-président de la Fédération et président du Syndicat d'énergie d'Indre-et-Loire, estime que, « dans le contexte actuel, lorsqu'on signe un contrat sur 30 ans, la respiration est plutôt une asphyxie locale et j'aimerais que l'on change de braquet pour aller vers un vrai dialogue qui doit s'instaurer entre deux partenaires sur ce sujet. Sur ces investissements et les 96 milliards d'euros [annoncés par Enedis], j'espère que nous pourrions avoir des garanties dans nos SDI/PPI, sur la courbe de ces investissements<sup>226</sup> ».

## **2. Le renouvellement des liens contractuels avec GRDF : une alliance renforcée ?**

Adopté en 1994, soit quelques années après l'électricité, le modèle de cahier des charges des concessions de distribution publique de gaz fait lui aussi l'objet d'une révision, qui aboutit début juin 2022. Le contexte dans lequel elle s'inscrit est très différent du cas

---

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, plénière « Intervention de Marianne Laigneau, présidente du directoire d'Enedis ».

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 7.

précédent. Contrairement à Enedis, GRDF ne pratique pas une politique de sous-investissement chronique dans ses réseaux, en raison des problèmes épineux de sécurité qu'une telle attitude pourrait occasionner. Certes, les différends qui ont opposé, dans les années 1990-2000, les élus locaux à l'entreprise autour des enjeux d'aménagement du territoire (desserte de nouvelles communes) ne se sont pas dissipés. Intervenant lors du congrès de la FNCCR de 2013, Jean Gaubert reste très critique sur la manière dont GRDF calcule le ratio B/I qui dicte sa stratégie de développement des réseaux. Il estime que l'entreprise pratique une estimation des coûts qui est supérieure à 30 % au prix réel et qu'elle devrait s'aligner sur une durée d'amortissement des actifs de 30 ans (soit la durée des concessions) et non de 7 ans, comme elle le fait alors<sup>227</sup>. S'ils restent toujours d'actualité, ces griefs ne concernent cependant pas les zones déjà desservies, dans lesquelles GRDF réalise des investissements jugés globalement satisfaisants par les AODE. Dans ces territoires, le concessionnaire ne peut se permettre de rogner sur le volume des travaux à réaliser, la question de la sécurité de la fourniture étant centrale, comme le rappellent plusieurs accidents récurrents<sup>228</sup>. Un rapport rédigé en 2020 par deux organismes d'inspection administrative souligne d'ailleurs que « les travaux de la mission n'ont pas permis de mettre en évidence de manquements graves à des obligations de sécurité : sans doute le fait que le recours au gaz naturel dépend de l'image de sécurité qu'il peut avoir auprès des consommateurs influence-t-il les différents acteurs<sup>229</sup> ». Du fait de cette forte vigilance, une grande convergence de vues s'opère ainsi, sur le sujet de l'entretien des réseaux, entre les AODE et GRDF, quand Enedis se montre beaucoup moins allante sur ce sujet, une baisse de la qualité de fourniture n'ayant pas du tout les mêmes incidences pour elle.

Par ailleurs, GRDF se trouve dans une situation industrielle pour le moins délicate. À la différence de l'électricité, qui bénéficie d'une dynamique extrêmement positive (objectifs ambitieux de déploiement des énergies renouvelables, électrification croissante des usages, notamment dans les mobilités, etc.), le secteur du gaz fait l'objet d'attaques régulières de la part de l'État, qui souhaite réduire sa place au sein du mix énergétique français<sup>230</sup>. Alors qu'il était en vogue dans les années 1990-2000, son existence même est désormais menacée, comme en témoigne la stratégie française de l'énergie-climat adoptée en avril 2020. En effet, celle-ci prévoit de réduire de manière drastique la consommation de gaz en France d'ici 2050, afin de la faire passer de 500 TWh en 2017 à 195 TWh voire, au mieux, à 295 TWh en 2050<sup>231</sup>. Face à cette volonté politique, les

---

<sup>227</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 75.

<sup>228</sup> Dont l'un, survenu en janvier 2019 rue de Trévis à Paris, est tout particulièrement relayé par les médias.

<sup>229</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable - ministère de la Transition écologique et solidaire, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies - ministère de l'Économie et des Finances, « La sécurité des réseaux de distribution de gaz naturel », janvier 2020, synthèse, p. iii.

<sup>230</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête d'une stratégie énergie-climat*, Paris, Presses des Mines, 2023, pp. 171-174.

<sup>231</sup> MTES, « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020.

industriels du gaz savent qu'ils ont besoin du soutien des collectivités locales, attachées à valoriser leur patrimoine concessif et à développer les projets de biogaz sur leur territoire. Cette « nécessité institutionnelle » explique en large part la bonne volonté dont fait preuve GRDF au moment de la négociation d'un nouveau modèle de cahier des charges.

Celui-ci entérine plusieurs dispositions importantes pour les AODE, concernant la sécurité des réseaux (qui fait l'objet d'un chapitre dédié), la politique et la gouvernance des investissements (points réguliers sur les plans d'entretien et de renouvellement, introduction d'une redevance de type R2 pour soutenir le raccordement des projets de biogaz), la qualité de service (indicateurs de performance sur la rapidité des interventions, introduction de l'équivalent du critère B dans l'électricité) et la connaissance du patrimoine des concessions (rapprochement entre les bases techniques et comptables, mise en commun de moyens sur le plan de corps de rue simplifié). Ayant participé de près aux négociations, Pascal Sokoloff et Charles-Antoine Gautier font état d'échanges très constructifs, plus aisés à mener qu'avec Enedis. L'une des avancées du nouveau cahier des charges concerne le regroupement des communes. Alors qu'il s'y était opposé par le passé, GRDF consent à mettre en place des incitations à la constitution d'AODE de grande taille, comme le souligne Philippe Auvray, vice-président du Conseil d'orientation des AODE de la FNCCR et président de Territoire d'énergie Orne :

*« Ce furent des discussions historiquement difficiles sur le regroupement des concessions entre la Fédération et Gaz de France, puis GRDF, qui souhaitaient rester sur des contrats plutôt individualisés à la maille de grandes villes. Ceci laissait transparaître que, par définition, l'extension des périmètres vers des milieux plus ruraux ou péri-urbains n'était pas forcément rentable pour le groupe gazier. Il n'y avait pas une appétence forte d'aller vers des contrats de concession de ce type. Au fur et à mesure des années et des négociations, nous avons tout de même réussi à infléchir cette position, et nous nous en félicitons. GRDF a accepté d'aller vers un regroupement des contrats avec ce nouveau modèle de contrat de concession signé en 2022, comme nous avons pu le faire pour l'électricité, notamment avec des formules de calcul de redevances adaptées<sup>232</sup> ».*

Le seul « recul » du nouveau modèle de cahier des charges, indépendant de la volonté des deux partenaires, concerne l'exclusion des tarifs réglementés de vente de gaz du champ de la concession, depuis une modification législative de décembre 2006. Les clauses figurant dans les documents contractuels se réduisent désormais à la seule gestion des infrastructures, la fourniture relevant du domaine des acteurs de marché, sous le contrôle de l'État.

---

<sup>232</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

## V. L'évolution du GRD dans le secteur électrique : une menace pour les AODE ?

Depuis le début des années 1990, le statut des GRD d'électricité et de gaz n'a pas été intangible. Il a suivi les exigences imposées par l'Union européenne en matière d'organisation des marchés de l'énergie, afin de garantir à l'ensemble des producteurs et fournisseurs un accès non discriminatoire aux réseaux, au fur et à mesure de la progression du processus de libéralisation. Ainsi, comme nous l'avons déjà évoqué, l'ancienne DEGS, née de la réforme de la Direction de la distribution commune à EDF et à GDF, disparaît en août 2004, au profit de trois nouvelles organisations : EDF Réseau Distribution (concessions d'électricité), GDF Réseau Distribution (concessions de gaz) et EDF Gaz de France Distribution (EGD), leur opérateur commun, qui assure un certain nombre d'activités pour leur compte (services clients, maintenance des réseaux, etc.). L'année 2008 marque une deuxième étape. Alors que le marché est désormais totalement ouvert à la concurrence, une nouvelle réforme intervient, conformément au principe de séparation juridique (et non plus simplement managériale et comptable). Deux nouvelles entreprises sont alors créées : ERDF pour l'électricité (qui se transforme en Enedis en 2016) et GRDF pour le gaz. La première est une filiale détenue à 100 % par EDF, alors que son homologue est la propriété exclusive d'Engie, qui a succédé à GDF.

Ce processus de filialisation des deux GRD suscite des interrogations nouvelles pour les AODE et la Fédération : comment va évoluer la structure capitalistique des deux entreprises qui viennent d'être créées ? Va-t-on vers une privatisation partielle ou totale ? Si oui, quelle incidence peut-elle avoir sur le régime des concessions et sur la capacité d'action des élus locaux ? Le comportement que ceux-ci ont pu observer, depuis la libéralisation, d'EDF à l'égard de sa filiale ERDF-Enedis peut en effet faire craindre les conséquences néfastes pour les AODE que pourrait avoir une ouverture de tout ou partie du capital. Aussi une certaine vigilance s'impose-t-elle lorsque se dessine, début 2019, le projet « Hercule », qui est censé donner un nouveau souffle à EDF.

Confronté à un endettement considérable, alors que se dessinent des besoins en financement colossaux pour lui permettre de développer les énergies renouvelables et, surtout, d'investir dans son parc nucléaire (« grand carénage » visant à prolonger la durée de vie des centrales existantes, lancement souhaité d'un programme de construction de nouveaux EPR), le groupe propose, avec le soutien de l'État, de se réorganiser autour de deux entités : EDF Bleu d'une part, pour les activités nucléaires, de transport et d'hydroélectricité, EDF Vert d'autre part pour le commerce, la distri-

bution (Enedis), les énergies renouvelables et les activités de services<sup>233</sup>. La première serait détenue à 100 % par l'État, afin de pouvoir trouver les moyens nécessaires pour répondre aux défis que pose la poursuite du programme nucléaire. Elle serait assortie d'une réforme de la régulation de ce secteur, notamment de la révision du dispositif ARENH (accès régulé à l'électricité nucléaire historique), dont beaucoup estiment qu'il nuit gravement aux intérêts de l'entreprise et des consommateurs français<sup>234</sup>. L'entité « EDF Vert » serait quant à elle ouverte à des capitaux privés, gage donné à l'Union européenne pour qu'elle puisse accepter la réorganisation, en vertu des règles de concurrence<sup>235</sup>. Cette part pourrait s'élever à environ 35 % du capital d'Enedis selon certains scénarios<sup>236</sup>.

Eu égard à leur statut, les AODE sont directement concernées par ce projet. Une ouverture du capital d'Enedis pourrait en effet avoir de fortes incidences sur l'activité de distribution, dont elles assurent la régulation, aux côtés de l'État. Elle pourrait se traduire par une pression accrue sur la rentabilité du GRD, de nature à remettre en question sa politique d'investissements dans les réseaux, au profit d'une rémunération plus élevée des actionnaires. Elle pourrait également, ainsi que le craint la Fédération, « inciter l'État à doter Enedis d'actifs physiques, tels que les réseaux de distribution, de façon à la rendre plus attractive pour les investisseurs. Clairement, cela représenterait une très mauvaise orientation pour l'intérêt général et l'aménagement du territoire, et cela poserait des questions délicates, notamment celle de l'indemnisation des collectivités propriétaires<sup>237</sup> ». Le sujet s'invite donc naturellement dans les débats du congrès qui s'ouvre à Nice début octobre 2019. À cette occasion, la Fédération publie un manifeste intitulé « Les AODE garantes d'une transition énergétique véritablement solidaire<sup>238</sup> ». Bien que ne se voulant pas une réponse directe au projet « Hercule », dont les contours exacts restent encore flous, ce document rappelle quelques-uns des grands principes chers à la FNCCR en matière d'organisation institutionnelle de la distribution : « préserver et conforter le portage local de la solidarité et de l'efficacité énergétique par des AODE de grande taille ; préserver la péréquation tarifaire et financière pour la distribution d'électricité via un GRD national ou, si les circonstances devaient évoluer, via quelques GRD ou quelques groupements de GRD de très grande taille ou préserver le lien consubstantiel entre la distribution d'électricité et le bloc communal<sup>239</sup> ». Il dessine aussi, nous aurons l'occasion d'y revenir dans le chapitre

---

<sup>233</sup> Description telle qu'elle est faite par les médias en juin 2019, alors que le projet commence à être ébruité (*Le Monde*, « Comment le patron d'EDF veut scinder son groupe en deux et le privatiser en partie », 19 juin 2019).

<sup>234</sup> Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant.

<sup>235</sup> Une variante « EDF Azur » apparaît ensuite, pour dissocier les activités liées à l'hydroélectricité de cet ensemble.

<sup>236</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, « Intervention de Philippe Monloubou, président du directoire d'Enedis », p. 11.

<sup>237</sup> Intervention de Xavier Pintat lors de la plénière d'ouverture du congrès de Nice (FNCCR, Congrès de 2019, p. 7).

<sup>238</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019.

<sup>239</sup> *Ibidem*, pp. 8-9.

suisant, des pistes d'action dans des domaines plus récemment investis par la Fédération, tels que le soutien au déploiement des énergies renouvelables (électricité et gaz) ou à l'électromobilité.

### ■ Manifeste de la FNCCR (septembre 2019)

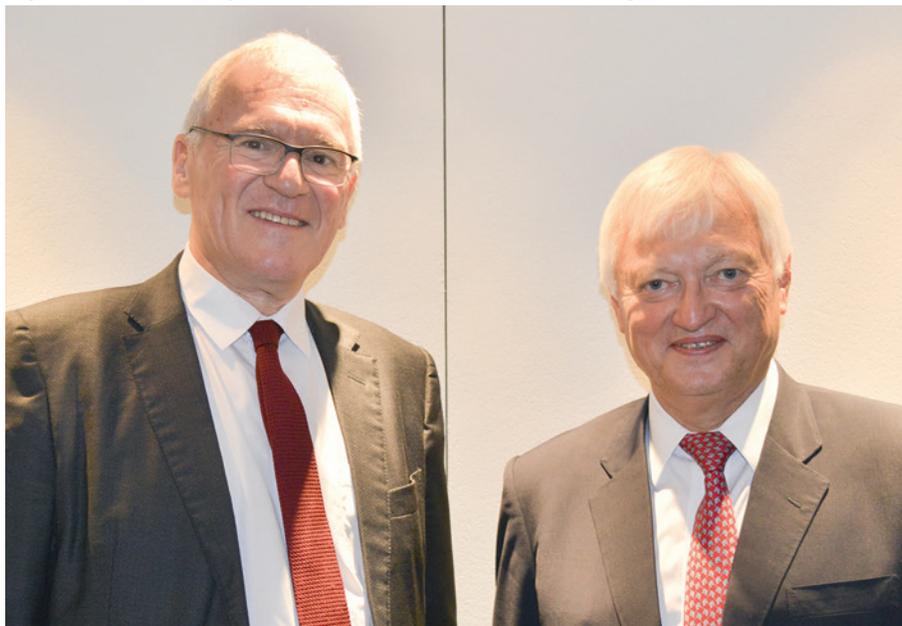


Réagissant aux craintes évoquées par la Fédération, qui déplore de ne pas être associée aux travaux menés par le gouvernement, le PDG d'EDF, Jean-Bernard Lévy, se veut rassurant sur ses intentions et relativise les menaces que ferait encourir ce projet pour les AODE :

*« Je crois donc qu'il ne faut pas avoir peur d'une évolution. L'actionnaire d'Enedis est EDF. Si le travail que le Gouvernement m'a demandé aboutit, je recommanderais que l'actionnaire d'Enedis reste EDF à 100 %, et qu'au sein du groupe EDF, qui restera un groupe intégré, il y ait deux structures de commandement et deux structures d'actionnariat : une structure « EDF Bleu » avec sa gouvernance et son actionnariat et une structure « EDF Vert » avec une gouvernance et un actionnariat ad hoc. Je recommanderais également qu'« EDF Vert » reste actionnaire à 100 % d'Enedis. C'est un changement nettement moins important de savoir si l'actionnaire à 100 % d'Enedis*

*est EDF d'aujourd'hui ou « EDF Vert » de demain, que la séparation entre Enedis et GRDF vécue il y a une quinzaine d'années et qui s'est très bien passée. Je comprends vos questions et appréhensions, et m'inscris résolument dans un seul scénario : le maintien de l'intégrité d'Enedis et d'une détention à 100 % du capital d'Enedis par un « EDF Vert » qui, comme a su le faire EDF depuis toujours, assurera que les missions nationales, les missions de péréquation et de qualité de services d'Enedis sont gérées de façon homogène dans les territoires<sup>240</sup> ».*

■ Jean-Bernard Lévy, PDG d'EDF, et Xavier Pintat (Congrès de Nice, 2019)



Malgré cette déclaration, la Fédération reste vigilante, alors que le projet « Hercule » se précise au cours des années 2020 et 2021. Les « garanties » qui lui ont été apportées par le PDG d'EDF puis, fin 2020, par Marianne Laigneau, la nouvelle présidente du directoire d'Enedis<sup>241</sup>, ne la satisfont pas. Une motion adoptée par son Conseil d'administration, le 20 janvier 2021, relayée sous forme de communiqué de presse, résume ses craintes, alors que la contestation a pris une ampleur de plus en plus importante, tant du côté des élus locaux que des syndicats du groupe EDF :

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>241</sup> Invitée fin 2020 à s'exprimer devant le Conseil d'administration de la Fédération, celle-ci souligne que ni EDF ni son entreprise n'a d'intérêt à sortir du giron de l'État actionnaire : « une ouverture du capital d'Enedis n'est absolument pas à l'ordre du jour. Il y a souvent des rumeurs ou des articles de presse en ce sens. Pour autant, cela n'est pas dans l'intérêt d'Enedis qui bénéficie du soutien d'un groupe industriel intégré. (...) Une ouverture de capital d'Enedis n'est pas non plus dans l'intérêt d'EDF, eu égard au rôle de la distribution dans les activités du groupe » (Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 19 novembre 2020, p. 27).

*« Une grande vigilance s'impose (...) quant au scénario qui résulterait de la combinaison entre [la] subordination financière [à « EDF Vert »] et l'entrée au capital de la maison-mère d'investisseurs davantage préoccupés du rendement financier de leurs avoirs que de l'intérêt général énergétique de nos territoires. L'attractivité d'EDF vert pour des investisseurs financiers exercerait par ailleurs un appel d'air à la hausse du tarif d'utilisation des réseaux (TURPE), de façon à permettre à Enedis de relever le niveau de dividendes versés à sa maison mère. Une telle évolution limiterait la capacité d'investissement d'Enedis et aboutirait à un renchérissement du prix de l'électricité lésant les consommateurs. En outre, elle pourrait induire une remise en cause des droits de propriété des collectivités sur les réseaux dans la mesure où ceux-ci limitent le montant du TURPE. Cela priverait alors les territoires des moyens d'assurer la régulation locale de la distribution d'électricité, de l'intégrer dans leurs politiques de transition énergétique et serait sans aucun doute extrêmement défavorable à l'intérêt général. La FNCCR rappelle aussi que si le capital de la maison-mère d'Enedis était ouvert à l'actionnariat privé, la robustesse du monopole légal qui lui est attribué pourrait être contestée ; le capital d'Enedis doit demeurer public pour préserver le rôle d'Enedis dans le système de la distribution publique d'électricité<sup>242</sup> ».*

L'abandon du projet « Hercule », officialisé en décembre 2022, met un terme (provisoire ?) aux craintes de la Fédération. Lui succède en effet une renationalisation totale d'EDF, qui lève en partie certaines des craintes qui s'étaient exprimées au cours des années précédentes, autour de la préservation des intérêts des AODE.

---

<sup>242</sup> FNCCR, « Projet « Hercule » de restructuration d'EDF. Les services publics de distribution d'électricité et leurs usagers ne doivent pas être les otages de la stratégie financière d'EDF », Communiqué de presse, 21 janvier 2021.



La FNCCR a décidé de créer en 2009 l'Association académique pour la recherche historique et sociologique dans le domaine de l'énergie (AARHSE). Cette association loi 1901 se donne pour but de valoriser et de soutenir les travaux de sciences humaines portant sur l'énergie et de rapprocher les mondes de la recherche et des collectivités locales, lesquelles jouissent de nombreuses compétences dans ce secteur. Pour ce faire, elle organise un concours annuel doté de 10 000 euros – le Prix de l'AARHSE – récompensant les travaux d'étudiants et de chercheurs mettant en lumière, en histoire et sociologie, les enjeux d'intérêt général et de service public qui s'attachent à l'énergie. Elle organise également des conférences (« Les petits déjeuners de l'AARHSE ») et des manifestations dans le cadre notamment des congrès de la Fédération.

Présidée par Antoine Corolleur (Secrétaire général de la FNCCR et Président du SDEF – Territoire d'énergie Finistère), l'AARHSE a déjà primé de nombreux travaux et abordé des thématiques essentielles pour les élus et services des collectivités, telles que l'autoconsommation, la blockchain et les smart grids, l'« acceptabilité sociale » des infrastructures énergétiques, la mobilité hydrogène ou encore la précarité énergétique. L'ensemble de ces événements, ainsi que la liste des lauréats du Prix de l'AARHSE, sont présentés sur le site de l'association : [www.aarhse.com](http://www.aarhse.com).

## CHAPITRE SEPT

# DE LA RÉGULATION DES RÉSEAUX À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Tout en agissant sur ce qui a longtemps constitué le cœur de son activité, la Fédération poursuit une stratégie qui la conduit à s'intéresser à l'ensemble de la chaîne de valeur de l'énergie. En aval des réseaux de distribution, elle continue à traiter des questions touchant à la fourniture, afin de défendre les intérêts des consommateurs, qu'ils relèvent ou non des tarifs de marché, pour lesquels les promesses de la mise en concurrence ne sont pas au rendez-vous. Elle s'investit également dans le domaine des économies et de la maîtrise de l'énergie, en proposant de nouveaux services aux collectivités locales (groupements d'achats, rénovation thermique des bâtiments publics) et, plus largement, aux citoyens (actions d'information et de sensibilisation). En amont des réseaux de distribution, la Fédération entame une autre forme d'élargissement de son champ d'intervention, vers la production des énergies renouvelables, qui bénéficient de soutiens plus importants de la part de l'État, dans le cadre des objectifs fixés par l'Union européenne. Complétées par un engagement dans les réseaux de chaleur et dans l'éclairage public, ces nouvelles activités la positionnent désormais comme un acteur à part entière de la transition énergétique, partenaire reconnu de l'État et des régions, à l'heure où celles-ci deviennent des cheffes de file de l'énergie-climat dans les territoires.

# I. La défense des consommateurs et la lutte contre la précarité énergétique

La défense des consommateurs domestiques a toujours fait partie intégrante de l'action de la Fédération. Comme l'a montré la première partie, celle-ci s'investit dès sa création dans ce domaine, participant aux grandes réformes tarifaires des années 1930 (faire baisser les prix pour développer les usages de l'électricité) et de l'après-guerre, lorsque EDF bâtit le « tarif universel ». Son rôle est d'autant plus incontournable qu'à cette époque, ce que l'on appelle aujourd'hui la fourniture d'énergie, pour la distinguer de la distribution physique des flux, fait partie intégrante du régime de la concession. Avec la dissociation qui s'opère entre ces deux activités à partir des années 1990, l'implication de la Fédération change en partie de nature. Si les tarifs réglementés de vente (TRV) restent dans le giron des compétences des AODE, les offres dites de marché en sont désormais exclues, ce qui oblige les élus à trouver de nouvelles solutions pour continuer à défendre les intérêts des consommateurs domestiques.

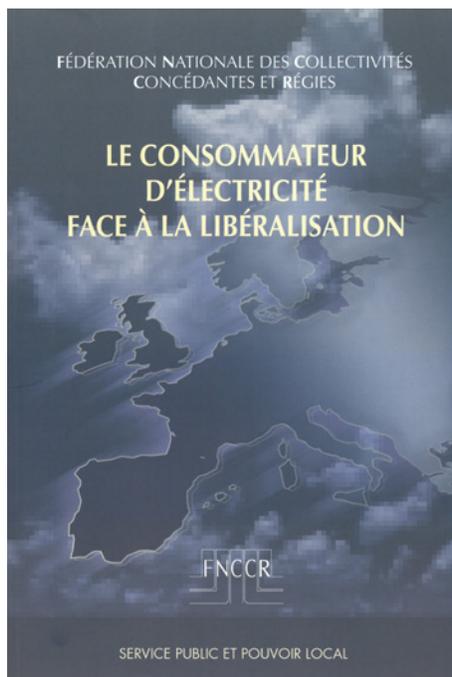
## 1. Structurer une expertise au sein de la Fédération

Au début des années 2000, il ne fait guère de doute, pour beaucoup d'observateurs avertis, que le processus de libéralisation des marchés de l'énergie, initié par les lois du 10 février 2000 (électricité) et du 3 janvier 2003 (gaz), ira à son terme en France et qu'il touchera l'ensemble des consommateurs. Plusieurs pays européens (dont l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède) ont en effet déjà procédé à une ouverture totale à la concurrence ou l'ont programmée à court terme. Soucieuse d'anticiper l'avenir, la Fédération commence alors à s'intéresser de manière plus approfondie aux conséquences de la libéralisation sur les consommateurs domestiques (qui sont encore inclus dans le régime de la concession) et au rôle que pourraient jouer les AODE en leur faveur. En 2002, elle publie un livre évoquant la manière dont les réformes entreprises dans 15 pays européens prennent en compte les intérêts de cette catégorie particulière d'usagers. Face à ce qui leur semble être d'évidentes menaces, les auteurs plaident pour la mise en œuvre d'une régulation politique forte :

« La fourniture pourrait, à terme, ne plus faire partie du service public. Or une telle évolution ne semble pas entièrement satisfaisante. En effet, vendre de l'électricité aux petits consommateurs dans un système ouvert à la concurrence est une activité nécessitant d'importants moyens industriels et commerciaux. Seules quelques entreprises pourront exister dans un tel marché de masse, qui exigera des investissements considérables. Le petit consommateur se trouvera par conséquent face à un oligopole européen. Il pèsera peu dans la transaction commerciale. Celle-ci sera donc nettement déséquilibrée, au profit du fournisseur. Pour que la concurrence soit effective, l'intervention des Pouvoirs Publics, sous une forme ou sous une autre, reste indispensable<sup>243</sup> ».

Parmi les institutions concernées, les AODE pourraient être amenées à jouer un rôle croissant, au titre de leurs prérogatives d'autorités concédantes. Plusieurs d'entre elles s'efforcent déjà d'exercer un contrôle vigilant de l'activité clientèle des GRD, dans l'électricité et le gaz. Les enquêtes qu'elles diligentent, parfois en relation avec l'AEC, leur permettent de développer une connaissance plus précise de la qualité de fourniture (temps de coupures, etc.) et de service (satisfaction des clients, etc.) sur leur territoire, données qui sont également utiles aux dirigeants de la Fédération dans leurs prises de position (cf. chapitre 6). Cette fonction pouvant être amenée à évoluer, ceux-ci décident de structurer un peu plus ce champ d'intervention.

#### ■ La FNCCR et la défense du consommateur d'électricité (mars 2002)



<sup>243</sup> FNCCR, *Le consommateur d'électricité face à la libéralisation*, mars 2002, p. 12.

Recrutée en 2002, Violaine Lanneau est chargée, entre autres tâches, de traiter ces sujets au sein de la Fédération<sup>244</sup> et une commission « Consommation » est mise en place en 2009, présidée par Denise Saint-Pé, présidente du Syndicat d'énergie des Pyrénées Atlantiques et vice-présidente de la Fédération<sup>245</sup>. Enfin, une nouvelle publication bimestrielle paraît à partir de janvier 2009 : « *La Lettre des CCSPL* ». Elle vise à sensibiliser les AODE au rôle qu'elles doivent jouer dans la création et l'animation des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) instituées par la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 puis relancées par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Obligatoires dans les collectivités territoriales et leurs groupements d'une certaine taille, ces instances doivent favoriser une meilleure information et un plus grand dialogue entre élus et citoyens en matière de gestion des services publics locaux (distribution d'électricité, de gaz, d'eau, d'assainissement, collecte et traitement des déchets, services de télécommunications, etc.). Pour la Fédération, qui avait introduit ce thème lors de ses congrès de Lyon et de Deauville<sup>246</sup>, ces commissions sont des espaces importants de réappropriation citoyenne des enjeux de régulation du service public et de sensibilisation aux défis qu'ils posent pour les collectivités locales. À l'occasion de l'ouverture d'un colloque consacré aux CCSPL organisé par la FNCCR en 2012, qui célèbre les 10 ans de la loi relative à la démocratie de proximité, Mme Saint-Pé présente ces instances de concertation en ces termes :

*« Les CCSPL sont des « outils » parmi d'autres à la main des autorités locales pour organiser la participation des citoyens-usagers, via les associations qui représentent leurs intérêts, à la gestion des services publics locaux. Cette participation étant souvent perçue comme un corollaire indispensable du processus de décentralisation et du principe de libre administration des collectivités locales. [...] À la proximité des politiques publiques locales, le législateur a ainsi jugé opportun de joindre la concertation, qui est l'une des principales modalités de la démocratie participative. Conseils de quartier, conseils de développement mais également référendums locaux, enquêtes publiques, les responsables politiques locaux disposent aujourd'hui d'un arsenal leur permettant de mettre en œuvre une forme de « démocratie locale participative ». Les CCSPL font partie de cet arsenal s'agissant de la gestion des services publics locaux<sup>247</sup> ».*

---

<sup>244</sup> Entretiens avec Violaine Lanneau, 7 et 15 décembre 2022.

<sup>245</sup> Cette commission est devenue par la suite commission « Citoyens et Consommateurs ». Elle est toujours présidée par Denise Saint-Pé, qui a été élue en septembre 2017 sénatrice des Pyrénées-Atlantiques et réélue en septembre 2023. Denise Saint-Pé est par ailleurs vice-présidente du Conseil supérieur de l'énergie depuis 2021.

<sup>246</sup> À l'occasion desquels Xavier Pintat, en tant que président du Syndicat départemental d'énergie électrique de la Gironde, présente l'action menée par sa structure (Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 98-101 ; Congrès FNCCR de 1997, pp. 65-68).

<sup>247</sup> Denise Saint-Pé, Ouverture du Colloque « Démocratie participative et gestion des services publics locaux – Les Commissions consultatives des services publics locaux 10 ans après la loi Démocratie de proximité », jeudi 15 novembre 2012.

Cet intérêt croissant pour la protection des consommateurs vaut à la Fédération d'élargir le périmètre de son champ relationnel, en l'ouvrant à des acteurs avec lesquels peu d'échanges existaient par le passé. Tel est notamment le cas des associations de consommateurs comme le CNAFAL (Conseil national des associations familiales laïques), l'AFOC (Association force ouvrière consommateurs), la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie) ou l'UFC Que-Choisir, qui deviennent des partenaires réguliers au fil des années. La collaboration est, au départ, loin d'être évidente, ces structures n'ayant pas la même approche que la FNCCR. Celles-ci pensent le fonctionnement du marché à partir de la catégorie de « consommateur » et de la relation directe qui doit s'instaurer entre individus et fournisseurs d'énergie. Régie par des contrats de droit privé et relevant du Code de la consommation, elle légitime leur intervention. La FNCCR met en avant un tout autre modèle. Elle mobilise la notion d'« usager », dont les intérêts doivent être défendus par l'AODE, en vertu des règles de droit public qui s'appliquent au régime de la concession. Dans ce cadre, il appartient à la collectivité locale de s'immiscer dans la relation de fourniture, au nom des missions de service public qu'elle poursuit aux côtés de l'État.

Malgré ces sensibilités différentes, qui existaient dès les années 1930 entre ces deux acteurs<sup>248</sup>, les échanges se multiplient au fil des années, confortés par une conviction commune : l'introduction d'une logique marchande dans l'énergie ne se fait pas nécessairement au profit des intérêts des « clients », en dépit des discours des thuriféraires des réformes. Les associations sont ainsi régulièrement conviées aux manifestations, réunions ou congrès organisés par la Fédération, comme à Annecy<sup>249</sup>, où Françoise Thiebault (CNAFAL) participe à la table-ronde « Le consommateur d'énergie seul face aux fournisseurs ? », ou à Nice<sup>250</sup>, où François Carlier (CLCV) intervient dans le cadre d'une session intitulée « Marché de l'énergie : peut (vraiment) mieux faire... ». Des actions conjointes sont également menées, sous forme de communiqués de presse notamment, dont l'un des derniers en date concerne la défense des tarifs réglementés de vente d'électricité<sup>251</sup>. Ce faisant, la Fédération s'impose, dans ce champ, comme un interlocuteur reconnu de l'État (CRE, DGCCRF<sup>252</sup>) sur ces questions, siégeant dans certaines instances (Observatoire national de la précarité énergétique, Médiation de l'eau, Consuel, etc.) et étant régulièrement auditionnée à l'occasion de projets de réforme impactant les droits des consommateurs. Elle tisse également des liens réguliers avec le médiateur de l'énergie, créé par la loi du 7 décembre 2006. Denis Merville, le premier titulaire de ce poste, est invité à présenter son action lors du congrès de 2009<sup>253</sup>. Son successeur, Jean Gaubert, présent également lors d'une table-ronde orga-

<sup>248</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., pp. 135-140.

<sup>249</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009.

<sup>250</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019.

<sup>251</sup> FNCCR et associations de consommateurs, « Consultation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE). Front commun des associations de consommateurs et de la FNCCR pour préserver les TRVE », Communiqué de presse du 24 octobre 2022.

<sup>252</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

<sup>253</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, pp. 53-54.

nisée dans le cadre du Congrès de Nice, est bien connu de la Fédération, pour en avoir été l'un des vice-présidents.

## 2. Maintenir les tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité et du gaz

L'un des premiers dossiers d'importance pour la Fédération concerne le sort réservé aux tarifs réglementés de vente (TRV) d'électricité et de gaz issus de la période du monopole. Maintenus jusqu'en 2007, échéance à laquelle les consommateurs domestiques peuvent faire valoir leur éligibilité aux offres de marché, ceux-ci sont menacés, à terme, de disparition ou, à tout le moins, de marginalisation car représentant, pour les partisans de la libéralisation, un frein à la concurrence. Avec d'autres forces, la FNCCR se mobilise pour pousser l'État à les conserver et à contenir les hausses dont ils font l'objet, au risque, sinon, de les rendre de moins en moins attractifs par rapport aux offres de marché.

### Associer les AODE à la régulation des TRV

Jusqu'à la veille de l'ouverture totale du marché de l'énergie à la concurrence, et en vertu de l'héritage de la loi du 15 juin 1906, les AODE disposent d'une reconnaissance de leur rôle dans la régulation des TRV de l'électricité et du gaz. Elle se confirme à l'occasion de l'adoption, en 1991 et 1994, des modèles de cahier des charges de concession conclus avec EDF et GDF, qui contiennent des clauses confortant leurs prérogatives. Portant non pas sur les tarifs en tant que tels (qui sont définis au niveau national) mais sur le contrôle de la qualité de service, elles donnent lieu à des enquêtes régulières pour vérifier la performance des deux concessionnaires, alors responsables de la fourniture de l'électricité et du gaz aux consommateurs domestiques. Lorsque se profile la libéralisation totale du marché français, trois scénarios se dessinent<sup>254</sup>. Le premier, inspiré par la Grande-Bretagne, consisterait à supprimer toute intervention des AODE pour créer un service public national minimum, destiné aux consommateurs les plus vulnérables, administré par l'État sous forme d'appels d'offres. Dans un deuxième scénario, diamétralement opposé, les collectivités concédantes conserveraient leurs compétences d'AODE dans la fourniture et seraient chargées de gérer des procédures de mise en concurrence pour assurer cette mission de service public (destinée à une catégorie de consommateurs plus large que la précédente). Enfin, un troisième scénario conserverait le système en vigueur (concession contrôlée par les AODE et assurée par EDF), en soumettant les tarifs à des prix administrés par l'État. Après examen, la

<sup>254</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 7 avril 2004, pp. 3-10.

Fédération décide d'adopter cette dernière option, qui lui sert de ligne directrice dans ses prises de position. Dans le « Livre Blanc » qu'elle publie en 2006<sup>255</sup>, elle demande à l'État de maintenir les compétences des AODE en la matière.

Exprimée lors du congrès de Bordeaux, cette revendication reçoit le soutien de François Loos, alors ministre de l'Énergie<sup>256</sup>. Elle aboutit avec le vote de la loi du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel. En ce qui concerne l'électricité, le contrat de concession devient tripartite (AODE-GRD-fournisseur au TRV), en raison de la séparation des activités entre le distributeur et le fournisseur. Ainsi, les dispositions se rapportant à la partie « acheminement », dont nous avons parlé dans le chapitre 6, sont négociées avec ERDF, quand celles concernant la « fourniture » d'électricité sont discutées avec la branche commerce d'EDF, responsable de la gestion des TRV. La Fédération négocie par ailleurs de longue date les conditions générales de vente (CGV) qui s'appliquent aux contrats afférents, afin de veiller à ce qu'elles ne soient pas défavorables aux consommateurs. Un accord FNCCR-EDF est signé en ce sens en avril 2009. Définissant une liste partagée d'indicateurs de performance<sup>257</sup>, il a pour objectif d'accompagner les AODE dans leur mission de contrôle local des clauses du cahier des charges de concession et des CGV, sur la base d'enquêtes réalisées auprès des consommateurs ou d'informations pouvant être remontées dans le cadre, par exemple, des CCSP. En 2009, EDF fait état de 1200 comptes rendus des activités de concession (CRAC) relatifs à la fourniture des TRV. Les AODE peuvent se prévaloir de 60 contrôles portant sur différents éléments, dont l'application du tarif de première nécessité<sup>258</sup> (TPN). Unissant ce réseau de vigilance locale, la Fédération conforte ainsi son expertise, les informations émanant de ses adhérents lui permettant d'interpeller les concessionnaires et l'État sur des problèmes récurrents.

En revanche, la loi relative au secteur de l'énergie du 7 décembre 2006 soustrait la fourniture de gaz aux tarifs réglementés au périmètre des concessions mais maintient une compétence de principe des AODE dans ce domaine<sup>259</sup>, ce qui sera traduit par la possibilité ouverte aux collectivités concédantes d'édicter des règlements de service, dont très peu voient le jour.

## Pérenniser l'existence des TRV

Pour la Fédération et les associations nationales de défense des consommateurs, le TRV, dont l'existence a été confortée par la loi du 10 février 2000 (article 4), est un ou-

<sup>255</sup> FNCCR, « La défense des consommateurs et la promotion du développement durable par les autorités locales de l'électricité », Livre blanc pour le congrès de la FNCCR de Bordeaux, 12-15 septembre 2006.

<sup>256</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, pp. 201 et 204.

<sup>257</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 166.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

<sup>259</sup> Articles 5 et 7 de 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 et article L. 2224-31 du CGCT.

til de défense efficace des clients, les protégeant d'une trop grande volatilité des prix, telle qu'elle peut résulter de la dynamique des marchés. Ce faisant, il est nécessaire de le maintenir, afin de ne pas porter préjudice au pouvoir d'achat des citoyens, alors que 80 % de l'énergie électrique française sont d'origine nucléaire, source considérée alors comme l'une des plus compétitives en Europe. C'est dans ce sens que plaide la Fédération, dès l'amorce des premières réflexions s'interrogeant sur l'avenir des TRV après l'échéance de 2007. Dans son « Livre Blanc » de 2006<sup>260</sup>, elle demande à l'État d'en prolonger l'existence, tant pour l'électricité que pour le gaz<sup>261</sup>.

Les TRV sont maintenus et leur réversibilité actée par la loi du 21 janvier 2008<sup>262</sup>. Mais il s'agit là d'une décision qui reste provisoire et sujette à remise en question. Formée à la demande du gouvernement pour se pencher sur l'évolution des TRV d'électricité, qui concernent alors tous les consommateurs, y compris les industriels, la « Commission Champsaur » rend en avril 2009 un rapport qui fait grand bruit<sup>263</sup>. Estimant que « la multiplication des tarifs réglementés, dont aucun ne constitue une solution pérenne à la déconnexion entre prix de marché et structure du parc de production, ainsi que les conditions de réversibilité en vigueur, n'assurent plus la cohérence économique d'ensemble<sup>264</sup> », il prône une réforme en profondeur du dispositif en vigueur. Deux principales solutions sont envisagées. La première préconise de taxer les bénéfices réalisés sur le parc nucléaire d'EDF, en vue de les redistribuer à tous les consommateurs français. La seconde, qui a les faveurs des rédacteurs, propose de mettre en place un accès régulé à la production nucléaire pour tous les fournisseurs, afin de leur permettre de faire jouer la concurrence. Dans les deux cas, les TRV seraient conservés pour les petits consommateurs. Malgré ces précautions, la Fédération publie, de concert avec l'ensemble des associations nationales de consommateurs, un communiqué de presse rappelant son attachement aux TRV<sup>265</sup>. Elle y exige « le maintien des tarifs réglementés de vente d'électricité après 2010 pour les consommateurs particuliers et petits professionnels (artisans, commerçants, ...) ; le maintien de la faculté pour les consommateurs particuliers de pouvoir bénéficier à nouveau des tarifs réglementés de vente d'électricité, 6 mois après les avoir quittés pour le marché (réversibilité

---

<sup>260</sup> FNCCR, « La défense des consommateurs et la promotion du développement durable par les autorités locales de l'électricité », *op. cit.*

<sup>261</sup> Seul Jean-Jacques Guillet, président du SIGEIF, exprime une voix discordante à l'occasion du congrès de 2006. Estimant que les tarifs réglementés de vente vont être amenés à disparaître, il indique qu'« il convient donc de stimuler la concurrence. Je le répète, la persistance de prix régulés serait utopique. Il s'agit d'une fausse protection pour le consommateur » (Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 121).

<sup>262</sup> La demande visant à l'instauration de cette réversibilité des tarifs pour les consommateurs est portée par de nombreux parlementaires membres de la Fédération, au premier rang desquels figure Xavier Pintat (cf. notamment « La FNCCR milite pour un droit de retour aux tarifs réglementés pour les petits consommateurs », La Gazette des communes, 22 novembre 2007).

<sup>263</sup> Paul Champsaur (président), « Rapport de la Commission sur l'organisation du marché de l'électricité », avril 2009.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>265</sup> FNCCR et 17 associations nationales de consommateurs, « Conclusions de la Commission Champsaur : le pouvoir d'achat des consommateurs d'électricité en danger ? », Communiqué de presse commun, Paris, 20 avril 2009.

totale); le maintien pour un consommateur qui emménage sur un nouveau site de la possibilité de bénéficier des tarifs réglementés de vente d'électricité ».

Inspirée des conclusions de la Commission Champsaur, la loi NOME introduit, certes, une plus grande concurrence, en obligeant EDF à revendre aux fournisseurs d'énergie alternatifs jusqu'à 25 % de sa production nucléaire. Pour ce faire, un nouveau dispositif est mis en place : l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH). Mais cette réforme est conçue sans remettre en question l'existence des TRV d'électricité pour les consommateurs domestiques.

Sous la pression de nombreux acteurs, dont la Fédération, ces derniers perdurent jusqu'à aujourd'hui, au regard de leur caractère très sensible pour les citoyens, surtout dans des contextes récurrents de tension sur les marchés<sup>266</sup>. En revanche, les TRV de gaz ne résistent pas aux remises en cause dont ils font l'objet, cette énergie n'ayant pas le même statut de service d'intérêt économique général que l'électricité. Malgré l'opposition de la FNCCR et d'associations de défense des consommateurs, ceux-ci disparaissent le 1<sup>er</sup> juillet 2023, à la suite de l'adoption de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui entérine une décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017 les estimant non conformes au droit européen.

### Un alignement progressif des TRV sur les offres de marché : la fin des tarifs régulés ?

Maintenir les TRV est une chose. Faire en sorte qu'ils soient fixés à des niveaux de prix « justes » pour les consommateurs en est une autre. Cette question reste prégnante au cours des années qui suivent la loi du 21 janvier 2008, la Fédération craignant que l'État, sous l'influence d'acteurs peu favorables aux TRV<sup>267</sup>, n'entérine des décisions qui remettraient en cause la stabilité des tarifs, en exposant les consommateurs à de fortes hausses, selon elle injustifiées.

À vrai dire, la position de la FNCCR se veut assez nuancée sur ce sujet. Étant, eu égard à ses missions historiques, sensible au financement des réseaux publics de distribution d'énergie, elle sait que, pour pouvoir garantir une bonne qualité de fourniture à l'ensemble des consommateurs, ruraux comme urbains, les TRV ne sauraient être fixés à un niveau trop bas, la composante TURPE, qui permet de rémunérer les GRD, pouvant en pâtir. De même, comme le souligne Xavier Pintat lors du congrès de Bordeaux, il lui semble nécessaire d'accepter certaines augmentations si elles contribuent

<sup>266</sup> Ce que ne manque pas de rappeler la Fédération (FNCCR, « Crise du prix de l'énergie – Tarif réglementé de l'électricité pour les ménages français : un retour en grâce ? », Communiqué de presse, 26 octobre 2021).

<sup>267</sup> Comme la CRE et l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), qui a été à l'origine de la décision du Conseil d'État de 2017 sur les TRV gaz.

à renouveler le parc nucléaire, alors que de nouveaux besoins en électricité se font sentir, à l'heure de la transition énergétique<sup>268</sup>. Cette posture équilibrée est cependant assortie d'une exigence forte : les TRV doivent refléter les prix de revient qu'ils occasionnent à EDF, qui les gère, et ne pas être soumis à des stratégies visant à les augmenter artificiellement, dans le but, par exemple, d'inciter les consommateurs à basculer vers des offres de marché. En cela, la FNCCR pousse à ce que l'État, en particulier la CRE, qui propose le niveau des TRV, conserve les principes consignés dans la loi du 10 février 2000 qui, dans son article 4, indique que « les tarifs de vente de l'électricité aux clients non éligibles couvrent l'ensemble des coûts supportés à ce titre par Électricité de France et par les distributeurs non nationalisés (...) en y intégrant notamment les dépenses de développement du service public pour ces usagers et en proscrivant les subventions en faveur des clients éligibles ».

Ces principes sont progressivement mis à mal et donnent lieu à une modification de la méthode de calcul des tarifs qui ne manque pas de faire réagir la Fédération et certaines associations de défense des consommateurs. Elle repose sur la notion de « contestabilité » des TRV<sup>269</sup> : pour ne pas freiner la concurrence, ceux-ci doivent être désormais fixés en fonction des coûts supportés par les fournisseurs alternatifs, afin de leur permettre de proposer des offres de marché attractives. Pour ce faire, une nouvelle méthode de calcul est proposée, dite d'« empilement des coûts », à partir de 4 composantes<sup>270</sup> : l'approvisionnement en énergie (ARENH et complément de marché) et en garantie de capacités, la commercialisation, la rémunération normale de l'activité du fournisseur et l'acheminement (le TURPE). Partant non plus de la structure des coûts comptables d'EDF (esprit de la loi du 10 février 2000) mais de la manière dont les fournisseurs alternatifs construisent leurs offres de marché, elle modifie de fait en profondeur la nature des TRV. Désormais, la logique de marché s'invite au sein même de leur calcul, à travers la composante « approvisionnement en énergie ». Ce faisant, comme le souligne la Cour des comptes dans un rapport publié en 2022, « les TRV sont de plus en plus exposés aux variations des prix de marché, au risque de s'éloigner plus nettement des coûts de production d'EDF<sup>271</sup> ». L'évolution des TRV s'en ressent, qui tend à être tendanciellement à la hausse, la dynamique de fonctionnement des marchés de l'électricité se traduisant par des augmentations importantes des tarifs d'approvisionnement, malgré le « bouclier » qu'est censé représenter l'ARENH pour les consommateurs français.

Ce processus donne à voir les divergences de vues qui peuvent opposer la Fédération à la Commission de régulation de l'énergie, son principal interlocuteur sur ce

---

<sup>268</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 100.

<sup>269</sup> Notion issue du droit européen introduite, par la loi NOME, dans l'article L. 337-6 du code de l'énergie, qui définit les principes de la méthode de fixation des TRVE.

<sup>270</sup> Cour des comptes, « L'organisation des marchés de l'électricité », Rapport public thématique, Évaluation de politique publique, juillet 2022, pp. 72-74.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 16.

sujet. Jusqu'en 2014, le rôle de la CRE consistait à émettre un avis sur le TRVE, qu'elle transmettait aux ministres en charge de l'énergie et de l'économie, à qui il appartenait de fixer les évolutions tarifaires. Depuis la réforme, le régulateur dispose de pouvoirs élargis, puisqu'il est désormais force de proposition, ce qui lui confère beaucoup plus de poids dans la décision finale<sup>272</sup>. À l'instar d'autres dossiers, les échanges avec cet interlocuteur ne sont pas toujours des plus aisés, la CRE étant très favorable aux nouveaux principes de calcul des TRVE, lorsque la Fédération les dénonce. Cette divergence de vues se retrouve en octobre 2022, lorsque la CRE lance une consultation sur l'évolution de certains paramètres de calcul des TRVE. Dans un registre qui se veut politique, et pas simplement technique, la FNCCR se livre à une critique sévère de ce qu'elle estime être un dévoiement des tarifs réglementés de vente depuis la réforme de 2014 :

*« L'électricité est un produit de première nécessité qui comprend une dimension stratégique, comme le contexte actuel nous le rappelle avec force, ce qui justifie que la vente de ce produit organisée dans le cadre du service public local de fourniture soit encadrée par les pouvoirs publics au niveau national (fixation des tarifs) et au niveau local par les collectivités organisatrices de la distribution et de la fourniture d'électricité au tarif réglementé de vente. Au vu de ces considérations, la FNCCR estime que les tarifs de ce service public essentiel devraient refléter la vérité des coûts des opérateurs en charge de cette mission et ainsi garantir une certaine stabilité aux usagers-consommateurs et ne pas être fixés de façon à maintenir de façon artificielle une concurrence, qui devient en quelque sorte factice. (...) Nous considérons ainsi que cette construction tarifaire, et donc l'interprétation qui doit être faite de ces divers objectifs nébuleux, ne doit pas se faire au seul profit des fournisseurs d'électricité contre l'intérêt général et, en particulier, au détriment de la protection des intérêts des usagers-consommateurs et autres clients encore éligibles à ces tarifs<sup>273</sup> ».*

En lien avec ses partenaires associatifs, la Fédération demande aussi à la CRE de renoncer à son projet de refonte du calcul du TRVE, qui contient une disposition sur la composante « approvisionnement en énergie » susceptible de renchérir une nouvelle fois les tarifs, malgré un contexte de crise de l'énergie persistante<sup>274</sup>. Ses exigences sont partiellement prises en compte<sup>275</sup>, montrant la difficulté pour elle de se faire entendre par un interlocuteur qui compte, sur ce dossier comme sur bien d'autres (investissements dans les réseaux, ELD, etc.), marquer de son empreinte le modèle de régulation du service public de l'énergie.

<sup>272</sup> *Ibidem*, pp. 72-73.

<sup>273</sup> Contribution de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) à la consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie n°2022-08 du 22 septembre 2022 relative aux évolutions de la méthode de construction des TRVE, 17 octobre 2022.

<sup>274</sup> FNCCR et 12 associations de consommateurs, « Consultation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE). Front commun des associations de consommateurs et de la FNCCR pour préserver les TRVE », Communiqué de presse, 24 octobre 2022.

<sup>275</sup> Entretien avec Violaine Lanneau, 15 décembre 2022.

### 3. Agir sur les offres de marché : l'impossible défi pour la FNCCR ?

Contrairement aux TRVE, la Fédération et ses adhérents n'ont aucune compétence directe concernant les offres de marché, qui sont totalement sorties du régime concессиф. Malgré tout, ils cherchent à trouver des leviers pour essayer, là aussi, de protéger les intérêts des consommateurs domestiques ou, à tout le moins, d'appeler leur attention sur les enjeux qui se jouent dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'énergie. Pour ce faire, ils se nourrissent d'expériences menées à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, pays où l'antériorité de l'ouverture à la concurrence permet de disposer d'un recul que la France n'a pas encore. Allan Asher, représentant d'Energywatch, organisme public créé pour informer et conseiller les consommateurs d'énergie, est ainsi invité à faire part de son expérience lors du congrès de Bordeaux<sup>276</sup>. Grâce à ces éclairages et à des échanges avec d'autres acteurs défendant les intérêts des consommateurs, deux principaux moyens d'action sont explorés à partir du début des années 2000.

#### Du « code de bonne conduite » à « Clair'Énergie » : agir par l'information

La période qui s'ouvre à partir de la loi du 10 février 2000, qui refonde le modèle de service public de l'énergie, suscite de nombreuses réflexions au sein de la Fédération. Tout en continuant à privilégier le combat en faveur des TRV, celle-ci ne peut ignorer que l'ouverture totale du marché à la concurrence promise en 2007 poussera une partie des consommateurs domestiques à basculer vers des offres de marché, du fait des incitations de la CRE et de la stratégie offensive à laquelle risquent de se livrer les fournisseurs alternatifs. Craignant de possibles dérives commerciales, elle s'interroge ainsi assez tôt sur le rôle que pourraient jouer les AODE dans ce nouveau contexte, dans les limites que leur offre la législation française, très restrictive en ce qui concerne l'implication des collectivités dans le champ économique.

Agir par l'information est un premier moyen d'action, envisagé dès le début des années 2000. Il a pour avantage de ne nécessiter aucune évolution du cadre réglementaire, les AODE n'ayant besoin d'aucune compétence spécifique ni nouvelle en la matière, le législateur leur ayant reconnu la faculté de veiller au bon fonctionnement non seulement des services publics, mais également des marchés de l'électricité<sup>277</sup>. Cette piste est explorée dès 2003, lors du congrès de la FNCCR de La Rochelle, au cours duquel Josy Moinet annonce que la Fédération travaille à la création d'un « code de bonne

<sup>276</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, pp. 121-122.

<sup>277</sup> Cf. article 3 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000.

conduite » des fournisseurs d'électricité et de gaz<sup>278</sup>. Intitulé « Principe des bonnes pratiques des fournisseurs d'électricité et de gaz dans leurs relations avec les petits consommateurs professionnels », il est adopté en 2005<sup>279</sup>. Inspiré des expériences de libéralisation des télécommunications en France et de l'énergie dans la province canadienne de l'Ontario et au Royaume-Uni, il s'adresse, dans un premier temps, aux petits professionnels, dans la perspective de le généraliser par la suite à l'ensemble des consommateurs, lorsque le marché de l'énergie sera intégralement ouvert à la concurrence. Ce document consigne des principes visant à un comportement vertueux des fournisseurs, en termes de pratiques commerciales notamment. Il comprend par ailleurs un certain nombre de dispositions se rapportant au contenu et à la vie des contrats (modification, résiliation), aux modalités de facturation ou encore au règlement des litiges. Le code est mis à disposition des AODE qui, sous forme de vœu, peuvent l'adopter dans leurs actions de communication locale.

Une nouvelle étape est franchie en 2008, avec le lancement de Clair'Énergie, assez proche, dans l'esprit, d'un label. Destiné aux consommateurs domestiques et petits clients professionnels d'électricité et de gaz, ce dispositif prend la forme d'une marque collective simple déposée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle peut être utilisée par les fournisseurs sur leurs supports commerciaux ou autres, en échange du respect des engagements consignés dans son règlement d'usage, définis à partir des meilleures pratiques existantes sur le marché. Le contrôle du respect des engagements est assuré de manière conjointe par les AODE adhérant à la démarche (qui disposent d'un contrat de licence) et par la Fédération. Présentée lors d'une conférence de presse en mars 2008, alors que le marché vient d'être totalement ouvert à la concurrence, Clair'Énergie ne compte, à ses débuts, que deux fournisseurs<sup>280</sup> : Altergaz (rachetée en 2010 par l'italien ENI) et Enercoop (créée en 2005, qui se positionne sur l'énergie verte citoyenne). S'y ajoutent par la suite Alterna (qui a été lancée en 2005 par des ELD), Gaz et électricité de Grenoble et Lampiris (fournisseur belge d'énergie verte). Les grands acteurs du marché, comme EDF, GDF, Direct énergie ou Poweo n'y figurent pas, ce qui atteste la volonté d'indépendance de la FNCCR. En 2009, une vingtaine de syndicats d'énergie se voient délivrer un contrat de licence, puis 30 en 2010<sup>281</sup>. Il s'agit, comme le proposait Xavier Pintat lors du congrès de Bordeaux, en droite ligne des préconisations du « Livre Blanc » de 2006, de s'appuyer sur « le réseau des autorités organisatrices de la distribution d'énergie [qui] constitue un maillage proche du terrain, susceptible d'assurer efficacement, et à peu de coûts, notamment auprès des consommateurs des territoires enclavés, un premier niveau d'information et de relayer les plaintes éventuelles auprès des organismes nationaux chargés du règlement amiable de ces litiges<sup>282</sup> ».

<sup>278</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, pp. 28 et 230.

<sup>279</sup> Entretien avec Violaine Lanneau, 7 décembre 2022.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

<sup>281</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 54 ; entretien avec Violaine Lanneau, 7 décembre 2022.

<sup>282</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 202.

## ■ La charte d'engagement « Clair'énergie » (2009)



Malgré ces débuts prometteurs, qui se manifestent par un certain écho dans la presse, la démarche est abandonnée en 2015, à la suite d'une décision de la commission « Citoyens et consommateurs ». L'ambition s'avère en effet difficile à tenir dans la durée, nécessitant pour l'exercice du contrôle des moyens humains dont ni la Fédération ni les AODE ne disposent. Au niveau local, les syndicats ne sont pas toujours en capacité de suivre le bon respect des engagements, étant mobilisés par beaucoup d'autres sujets. Faire connaître la marque auprès du grand public, condition *sine qua non* pour influencer les pratiques de marché, nécessiterait de mener des campagnes de communication hors de portée pour une structure comme la Fédération, qui ne dispose d'aucun financement dédié, quand les grands fournisseurs disposent de budgets de publicité considérables. Par ailleurs, de plus en plus d'AODE nouent, avec la fin de certains tarifs réglementés, des relations contractuelles avec des fournisseurs d'énergie dans le cadre de nombreux groupements d'achat, ce qui pourrait faire craindre quelques risques juridiques. Aussi la Fédération décide-t-elle d'abandonner cette piste et de revenir à d'autres modalités, plus classiques, de défense des consommateurs, sous forme de prises de position, d'organisation de séminaires et de manifestations ou de publication de guides, dont le dernier en date concerne le choix de fournisseurs de gaz, à l'heure de la fin des TRV<sup>283</sup>.

<sup>283</sup> FNCCR, « Comment choisir une offre de gaz naturel ? Guide à destination des particuliers », juin 2023.

## Proposer des groupements d'achats aux petits consommateurs : agir par le pouvoir de marché

Une autre voie est également explorée par la Fédération. Elle est plus ambitieuse encore, mais aussi plus difficile à mettre en œuvre, en raison des contraintes législatives à lever. Il s'agit de jouer non plus sur l'information mais sur le pouvoir de marché, en étudiant la possibilité de créer des groupements d'achats pour les consommateurs domestiques d'énergie, sous l'égide des collectivités locales.

Les premières réflexions sont lancées dès 2003, alors que se profile l'adoption de la deuxième directive européenne sur l'électricité et, avec elle, la perspective prochaine d'une ouverture totale des marchés de l'énergie à la concurrence. Elles sont menées de front par la Fédération et l'un de ses adhérents, le Sippérec<sup>284</sup>, qui organise le 28 janvier 2003 une conférence-débat intitulée « Marché de l'électricité : les enjeux de la seconde directive européenne ». Deux voies possibles se dégagent des discussions. La première consisterait à autoriser les collectivités locales à devenir des opératrices de services achetant de l'énergie sur le marché de gros pour la revendre ensuite aux clients situés sur leur territoire, particuliers ou non. La seconde ferait d'elles de simples intermédiaires entre fournisseurs et clients, négociant des tarifs groupés dans le cadre d'appels d'offres, selon un schéma assez proche de la ville de Newcastle, qui a adopté cette formule pour ses 50 000 citoyens<sup>285</sup>. Cette option a la faveur du Sippérec et de la Fédération car elle présente le moins de risques financiers pour les collectivités, le statut d'opérateur de services – s'il était accepté en France – pouvant les exposer à des difficultés économiques en cas d'échec. Épaulés par Gérard Marcou, Professeur de droit public à l'Université de Paris 1, et Claude Turmès, député européen luxembourgeois, la FNCCR et le Sippérec essaient de faire évoluer le projet de directive dans un sens qui permettrait aux collectivités locales, et notamment aux AODE, de pouvoir mettre en œuvre des groupements d'achats.

Le Parlement européen reste sourd à cette proposition. Si groupement d'achat il peut y avoir, il doit être organisé par les consommateurs eux-mêmes, sans intervention des autorités publiques. Présent lors du congrès de la FNCCR de La Rochelle, organisé quelques mois seulement après le refus des députés, Étienne Andreux, directeur du Sippérec, déplore qu'EDF ait « mené un lobbying intense au niveau du Parlement européen pour faire en sorte que cette possibilité de regroupement des clients particuliers autour des collectivités locales ne soit pas inscrite dans les textes<sup>286</sup> ». Pour l'entreprise, une telle option risquerait en effet de hâter la mise en concurrence des clients finals, segment de marché plus difficile à atteindre pour les fournisseurs alternatifs s'il reste fragmenté et morcelé.

---

<sup>284</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *op. cit.*, pp. 403-406.

<sup>285</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 40.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 147.

Faute d'avoir pu infléchir le droit européen, la Fédération et les AODE doivent donc s'en tenir, pour un temps, à la stratégie qu'ils avaient menée jusque-là, à savoir agir par le levier de l'information. La création de la marque « Clair'Énergie », dont nous avons parlé, s'inscrit dans ce nouveau contexte. Pour autant, l'avenir n'est pas écrit et des pistes d'évolution pourraient s'ouvrir à nouveau, avec la fin possible des TRV dans l'électricité et l'augmentation de la production d'énergies renouvelables à gouvernance publique locale. Tel est le sens du manifeste relatif aux AODE publié par la Fédération lors du congrès de Nice de 2019, où de nouvelles perspectives sont esquissées dans ce domaine, comme le souligne Xavier Pintat lors de la séance plénière d'ouverture<sup>287</sup> :

*« Dans ces conditions, nous proposons que les AODE mettent en place des services publics locaux de fourniture d'électricité et de gaz. Ces derniers ne disposeront d'aucune exclusivité, mais procureront aux consommateurs la sécurité d'un contrôle public de proximité. Au Royaume-Uni, qui est pourtant l'un des premiers pays de l'Union européenne à avoir libéralis[é] son marché de l'énergie, des villes comme Nottingham et Bristol ont récemment créé des services publics de ce type. La mairie de Londres a lancé le 18 septembre dernier un plan devant aboutir à la création d'une nouvelle compagnie locale, qui fournirait l'énergie renouvelable à un prix raisonnable aux Londoniens. Nous avons observé une évolution du même type au Japon qui, après l'accident survenu à Fukushima, incite les consommateurs et les pouvoirs publics locaux à privilégier des énergies renouvelables produites localement. L'un des atouts des services publics locaux de fourniture d'électricité ou de gaz réside en effet dans le fait de recourir en premier lieu à de l'électricité ou des biogaz produits localement. Cette orientation encourage donc le développement des productions locales, le complément de fourniture étant acheté sur le marché de gros. Les sociétés d'économie mixte, que les AODE ont créées pour la production à partir de sources renouvelables, devront à l'avenir écouler leur production selon des modalités variées car les mécanismes de soutien vont progressivement s'étioler et la commercialisation au détail aux consommateurs du territoire dans une approche de service public est l'une de ces modalités ».*

#### 4. Protéger les consommateurs les plus vulnérables : l'enjeu de la précarité énergétique

Si elle défend l'ensemble des consommateurs domestiques, la Fédération accorde une attention particulière aux citoyens en situation de précarité énergétique. Après avoir fait l'objet de plusieurs définitions, cette notion est stabilisée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui, dans son article 11, la

---

<sup>287</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, p. 8.

définit comme une situation dans laquelle se trouve « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat ». Considéré comme un problème collectif à partir des années 1990, ce phénomène ne cesse de s'aggraver depuis, malgré les politiques publiques menées par l'État et les collectivités locales, entraînant des effets graves pour les populations concernées, en termes d'endettement, d'exclusion sociale et de problèmes de santé (bronchites, maladies respiratoires, etc.). D'après les chiffres de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), « 20 % des Français déclarent avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2020-2021, pendant au moins 24 heures ; 36 % d'entre eux déclarent que la raison est financière ; 60 % des Français déclarent avoir restreint le chauffage chez eux pour ne pas avoir de factures trop élevées ; 10,5 % des Français les plus modestes ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques de leur logement en 2020<sup>288</sup> ».

L'engagement de la Fédération est initialement lié aux compétences dont disposent les AODE en matière de contrôle de la fourniture d'énergie aux tarifs réglementés et, en particulier, à la mise en place, dans l'électricité, des tarifs de première nécessité (TPN). Instaurés par la loi du 10 février 2000, ceux-ci ne concernent, dans un premier temps, qu'EDF, au titre de ses obligations de service public, avant de s'étendre, par la loi du 15 avril 2013, dite « loi Brottes », à l'ensemble des fournisseurs. Sur ce dossier, la mobilisation des sénateurs membres de la Fédération est forte, dans le cadre des débats afférents à la loi NOME, et vise à organiser une application automatique de ces tarifs sociaux (amendements identiques présentés par Xavier Pintat, Jean Besson – président du Syndicat d'énergie de la Drôme - et Jean-Claude Merceron - président du Syndicat d'énergie de la Vendée)<sup>289</sup>. Fin 2011, le TPN concerne 650 000 bénéficiaires, 1,2 million un an plus tard, un décret intervenu en mars 2012 mettant en place l'attribution automatique des aides<sup>290</sup>. Créé pour le gaz peu de temps après les TPN, le tarif spécial de solidarité (TSS) est, lui aussi, soumis au contrôle des AODE. Cette mission de surveillance, formellement reconnue par la loi, permet à la Fédération et à ses adhérents de disposer à la fois d'une légitimité et de moyens d'action pour œuvrer en faveur des consommateurs précaires. Des audits réalisés par les syndicats leur permettent de mieux identifier la nature et l'étendue des problèmes qui se posent au niveau local (notamment dans les zones rurales, dans lesquelles le phénomène de précarité énergétique est souvent plus difficile à appréhender) et de s'impliquer dans certains dispositifs d'aides. Ainsi, de nombreux syndicats décident de verser des subventions aux fonds de solidarité logement (FSL) gérés par les départements. Par ailleurs, beaucoup

---

<sup>288</sup> ONPE, Tableau de bord 2022.

<sup>289</sup> Parmi les sénateurs membres du conseil d'administration de la FNCCR signataires de ces amendements figurent également Jacques Blanc, Michel Doublet, Daniel Laurent, Bernard Fournier, Charles Revet, Jackie Pierre, Michel Sergent et Jean-Paul Amoudry.

<sup>290</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 106. Ce décret a été publié à la suite de la demande de nombreux acteurs, dont des parlementaires membres de la FNCCR, comme évoqué *supra*.

d'entre eux nouent des relations suivies avec des associations ou des centres communaux d'action sociale, en première ligne dans les relations avec les publics concernés<sup>291</sup>.

S'appuyant sur ce réseau d'AODE sensibilisées aux questions d'impayés, de tarification sociale et de précarité énergétique, la Fédération s'implique de plus en plus dans ces sujets au cours de la décennie 2010. Elle fournit à ses adhérents des outils d'aide au contrôle, comme des courriers types ou des listes d'indicateurs de suivi<sup>292</sup>. Elle participe, depuis qu'il a été créé en 2011, à l'ONPE, piloté par l'ADEME, qui devient un lieu d'expertise reconnu par les pouvoirs publics. Elle se rapproche du réseau des acteurs associatifs qui en appellent à mener des politiques publiques plus ambitieuses pour résorber les problèmes, tels les associations de consommateurs, le Secours catholique et la Fondation Abbé Pierre, dont les travaux font autorité. L'attention portée à ces thèmes lors des congrès témoigne de cet intérêt croissant. À Montpellier (2013), une séance porte sur les tarifs sociaux de l'énergie, avec la participation de la Fondation Abbé Pierre<sup>293</sup>. Elle est assortie d'une motion proposée par Mme Saint-Pé, qui préside la session, dans laquelle les congressistes « demandent le maintien des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz en France et se prononcent en faveur d'une simplification et d'une amélioration du dispositif » et réclament « qu'un cadre soit donné à la mission de contrôle des tarifs sociaux par les AODE en fixant dans un texte réglementaire la liste des informations qui devraient être transmises aux AODE par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel et leur prestataire concernant l'application des tarifs sociaux<sup>294</sup> ». À Tours (2016), une session à laquelle participe le Secours catholique est intitulée<sup>295</sup> « Les services publics locaux face à la précarisation des usagers-consommateurs : quelles aides préventives ? ». À Nice (2019), la précarité énergétique fait l'objet d'un atelier dédié<sup>296</sup> et la table-ronde « Marché de l'énergie : peut (vraiment) mieux faire » revient sur ce sujet, étroitement lié à l'ouverture des marchés à la concurrence. À Rennes (2022) enfin, une table-ronde portant sur les consommateurs et le marché de l'électricité soulève de nouvelles réflexions<sup>297</sup>.

L'implication de la Fédération dans ce champ d'action demeure cependant fragile, au regard de l'évolution du cadre d'exercice des compétences des AODE. La généralisation en 2018 du « chèque énergie », en lieu et place des anciens TPN et TSS, rogne en effet leur capacité d'action. Désormais directement administré par l'État (agence de services et de paiements) et conçu par la loi du 17 août 2015 relative à la transition

---

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>292</sup> Entretien avec Violaine Lanneau, 15 décembre 2022.

<sup>293</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, « Amélioration ou refonte du dispositif préventif d'aide au paiement des factures d'énergie : quel est l'avenir des tarifs sociaux d'électricité et de gaz naturel ? ».

<sup>394</sup> *Ibidem*, pp. 114-115.

<sup>295</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016.

<sup>296</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, « Détection de la précarité énergétique dans les territoires : présentation de l'outil de l'ONPE ».

<sup>297</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022 « Marché de l'électricité et préservation des intérêts des consommateurs : une équation insoluble ? ».

énergétique pour la croissance verte (TECV) dans le but de compenser la hausse de la taxe carbone, dont la trajectoire a finalement été stoppée par la crise dite des « gilets jaunes<sup>298</sup> », ce nouvel outil échappe au contrôle direct des AODE. Opposée à sa mise en œuvre, la Fédération ne peut, en outre, que constater les effets qu'elle avait annoncés de désoptimisation du dispositif d'aides au paiement des factures, avec un taux toujours élevé de non-recours des ménages et une externalisation du traitement de la question par les fournisseurs d'énergie, qui, auparavant, étant impliqués dans la gestion des tarifs sociaux et leurs droits associés, devaient, bon gré mal gré, rendre des comptes aux autorités concédantes. Aussi les AODE continuent-elles de s'impliquer dans le suivi de la mise en œuvre du « chèque énergie », dans le cadre des dispositions contenues dans le volet « fourniture » du nouveau cahier des charges de concession de 2017.

---

<sup>298</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête...*, op. cit., pp. 243-253

## II. Vers une approche multi-réseaux et multi-énergies

Eu égard au champ de compétences historiques de ses adhérents, la Fédération ne s'intéresse que tardivement à la production d'énergie (que la loi n'ouvrait que très marginalement à l'initiative locale). Pendant longtemps, elle concentre surtout ses efforts sur la régulation de l'activité de distribution, dans ses dimensions d'acheminement (gestion des réseaux) et de fourniture (défense des consommateurs), pour laquelle les défis nécessitent un fort engagement. Ce n'est qu'à partir des années 1990, grâce aux nouvelles opportunités que le cadre législatif et réglementaire offre aux collectivités territoriales, qu'elle décide de s'emparer de ce domaine, alors que l'État cherche à mobiliser les acteurs locaux pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne.

### 1. Les énergies renouvelables, un nouveau champ d'action pour la Fédération

Si elle a maintenu leurs prérogatives dans le domaine de la distribution, la loi du 8 avril 1946 ne procure que peu d'espace aux collectivités locales désireuses de s'impliquer dans la production d'énergie. Seule est autorisée, en vertu de l'article 8, l'exploitation d'installations de génération d'électricité destinées à leur propre usage, après autorisation ministérielle<sup>299</sup>. Mais il s'agit là d'une disposition rarement utilisée, EDF et GDF, qui exercent un quasi-monopole dans ce secteur, admettant peu d'initiatives susceptibles de contester leur hégémonie. Loin de dénoncer cette mainmise, la Fédération, comme l'ensemble des élus locaux, s'en accommode, estimant, dans le cas de l'électricité, que la construction de grandes unités de production gérées de manière centralisée permettra au pays de disposer d'une énergie abondante et peu chère. En témoinne son soutien constant, après-guerre, à la « houille blanche » puis au nucléaire, visible notamment à l'occasion du lancement du « plan Messmer », qui prévoit un programme ambitieux de construction de centrales nucléaires sur le territoire national<sup>300</sup>.

<sup>299</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 89.

<sup>300</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., p. 331.

## Un intérêt mesuré jusqu'aux années 2000

La Fédération commence à s'intéresser, mais encore timidement, aux énergies renouvelables à partir des années 1970, alors que le pays traverse une grave crise énergétique. Jusque-là peu présent sur ces sujets, l'État crée en 1975 une délégation aux énergies nouvelles, placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie<sup>301</sup>. En janvier 1978, un Commissariat à l'énergie solaire (COMES) est institué pour soutenir le développement de l'énergie solaire et, dans une moindre mesure, d'autres ressources, telles que l'éolien ou la biomasse. Dans ce contexte, les collectivités locales se voient offrir de nouvelles possibilités d'action, grâce notamment à la loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur. Certains syndicats s'en saisissent, comme dans l'Aube, qui décide alors d'équiper cinq sites du département en micro-centrales, en vue de revendre l'électricité produite à EDF, comme l'y autorise la loi<sup>302</sup>. Elles totalisent une puissance de 2 500 kW et une production annuelle de 7 millions de kWh, pour un investissement de 19 millions de francs, générant 60 emplois en moyenne sur cinq ans, dont la moitié sont locaux. Lors du congrès de 1982, l'Agence française de la maîtrise de l'énergie (AFME), qui vient d'être créée, présente également son action et évoque l'objectif du gouvernement de Pierre Mauroy de multiplier par trois, voire quatre, la production d'énergies renouvelables à l'horizon 1990<sup>303</sup>. Un certain intérêt se fait ainsi ressentir de la part des élus, même s'il ne faudrait pas en surestimer l'importance. Alors directeur de la FNCCR, René Kelhetter résume bien la position des adhérents de la Fédération, qui restent très attachés à la stratégie électronucléaire du pays, au moment où elle est relancée par un nouveau programme de construction de centrales :

*« Nous nous sommes prononcés en faveur d'un secteur électro-nucléaire conséquent et réalisable, tout en soulignant qu'un effort important était nécessaire dans le domaine des énergies locales renouvelables. L'utilisation de telles énergies permettrait d'atténuer les contraintes liées à des installations très importantes, mais dont le mérite est d'assurer à très court terme une avancée décisive vers l'indépendance énergétique de notre pays<sup>304</sup> ».*

Les évolutions que connaît le Facé dans les années 1990 marquent un nouveau jalon dans l'engagement de la Fédération et des AODE en faveur des énergies renouvelables. À vrai dire, celui-ci est alors plus subi que consenti, les élus dénonçant, avec l'introduction d'une nouvelle tranche « D » consacrée aux actions de MDE / ENR<sup>305</sup>, une décision autoritaire de l'État, dont ils craignent qu'elle ne remette en cause la

<sup>301</sup> Voir en particulier Sophie Pehlivanian, *Histoire de l'énergie solaire en France. Science, technologies et patrimoine d'une filière d'avenir*, Thèse d'histoire, Université de Grenoble, 2014.

<sup>302</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, pp. 54-55 (présentation) et pp. 262-269 (rapport complet).

<sup>303</sup> *Ibidem*, pp. 66-67.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>305</sup> Maîtrise de la demande d'énergie / énergies renouvelables.

mission première du fonds : œuvrer d'abord et avant tout en faveur du développement et de la modernisation des réseaux publics de distribution d'électricité (voir le chapitre 6). Malgré ces réserves, plusieurs actions sont néanmoins entreprises en faveur de l'installation d'équipements photovoltaïques (le plus souvent). Le congrès de Lyon s'en fait l'écho, en relatant l'expérience menée par le Syndicat d'électricité de l'Ariège<sup>306</sup>. Le congrès de Deauville de 1997 y consacre aussi quelques discussions, en donnant la parole à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), issue de l'ancienne AFME, qui est étroitement associée à ce type d'opérations<sup>307</sup>. Bien qu'elles restent très marginales, au regard du nombre de projets soutenus, de leur montant<sup>308</sup> et du volume total d'énergie produite, ces initiatives ont pour effet positif d'acculturer un peu plus les AODE à des technologies et questions qui leur sont souvent étrangères, du fait de l'attention qu'elles portent alors surtout aux problématiques de qualité de la desserte en énergie.

## Un engouement des AODE porté par un assouplissement du cadre législatif

La décennie 2000 marque un tournant important dans l'engagement de la Fédération et de ses adhérents en faveur des énergies renouvelables. Pensées auparavant comme une alternative au renforcement des réseaux, dans une perspective de maîtrise de la demande d'électricité<sup>309</sup>, celles-ci sont désormais appréhendées sous un angle différent : diversifier le mix de production (en rééquilibrant la part du nucléaire dans l'électricité) et lutter contre le changement climatique (en réduisant la place des énergies fossiles). Dans un contexte désormais favorable au développement des énergies renouvelables, la Fédération s'implique alors de manière croissante, accompagnant ses adhérents dans la prise de nouvelles compétences.

La loi du 10 février 2000 inaugure une série d'évolutions législatives et réglementaires favorables aux collectivités territoriales. Dans son article 11, elle précise que les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent aménager et exploiter sur leur territoire toute installation utilisant des énergies renouvelables, avec l'interdiction toutefois de vendre la production à des clients éligibles. En contrepartie, elles bénéficient d'une obligation d'achat auprès d'EDF et des ELD, à un tarif fixé par l'État. En vertu du Code général des collectivités territoriales (CGCT), elles peuvent, dans ce cadre, créer des sociétés d'économie mixte<sup>310</sup> (SEM). La loi du 17 août 2015 relative à la transition

---

<sup>306</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, pp. 84-88.

<sup>307</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, pp. 361-363.

<sup>308</sup> 100 millions de francs sont concernés par ce type d'opération (Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 75).

<sup>309</sup> Le congrès de la FNCCR de 2003 montre que, pendant longtemps, c'est surtout en ces termes que la question des énergies renouvelables est appréhendée (Arch. FNCCR, Congrès de 2003, pp. 87 et 89).

<sup>310</sup> FNCCR, « Projets d'énergies renouvelables : rôle et actions des collectivités et de leurs groupements », sans date, p. 5.

énergétique pour la croissance verte (TECV) élargit un peu plus les possibilités d'action pour les collectivités et leurs groupements, les autorisant à entrer dans le capital de sociétés par actions ou de sociétés coopératives (article 111). Les ELD sont également concernées, qui peuvent créer des sociétés commerciales ou entrer dans leur capital lorsqu'elles exercent des activités de production d'électricité et de gaz (article 110). Ce cadre général est par la suite complété et assoupli par d'autres textes législatifs, telles les lois énergie-climat (2019), climat et résilience (2021), différenciation, décentralisation, déconcentration (dite 3DS, 2022) ou d'accélération des énergies renouvelables (2023), à l'occasion desquelles la Fédération s'efforce d'adapter les règles pesant sur l'intervention publique locale, afin de lever tout ou partie des obstacles qu'elle identifie au gré des remontées de terrain de ses adhérents<sup>311</sup>.

Cet assouplissement progressif du cadre réglementaire a pour effet de libérer les initiatives des AODE et, plus largement, des collectivités territoriales. Les congrès de la FNCCR s'en font le relais, qui abordent régulièrement ces questions, auparavant absentes voire marginales dans les programmes. À Bordeaux (2006), un atelier est consacré à l'éolien, alors en vogue dans les territoires<sup>312</sup>. À Annecy (2009), deux tables-rondes sont organisées<sup>313</sup>, l'une intitulée « Énergie et acceptabilité sociale », l'autre « Photovoltaïque : le soleil a-t-il rendez-vous avec la lune ? ». Elles interviennent au lendemain du « Grenelle de l'environnement », qui a fixé des objectifs ambitieux, alors que le paquet énergie-climat de 2008 a imposé à la France une cible de 23 % de production d'énergies renouvelables dans le mix énergétique à l'horizon 2020<sup>314</sup>. Portées par cette dynamique, plusieurs AODE commencent à s'impliquer dans ce domaine, à des titres et des degrés divers<sup>315</sup> : actions de communication (médiation, création de confiance autour des projets), facilitation à l'émergence de projets (concertation, aide, étude de potentiels, intégration dans des documents de planification), développement et accompagnement d'opérations (maîtrise d'ouvrage, conseil technique, mise à disposition de foncier, de gisements ou de débouchés), participation au financement de projets (entrée au capital de sociétés, codéveloppement avec des partenaires privés, lancement d'appels à manifestation d'intérêt, soutien sous forme de subventions, d'avances remboursables ou d'appui sur des fonds régionaux). Plusieurs AODE se lancent, en particulier, dans la mise en place de régies et de SEM puis, grâce aux opportunités offertes par la loi TECV, participent à la gouvernance de sociétés commerciales ou coopératives. Le Syndicat départemental d'énergie de la Vendée (SyDEV) fait, dans ce domaine, figure de précurseur, en créant, dès 2002, une régie d'électricité exploitant à ses débuts cinq parcs éoliens, pour une capacité totale de 40 MW<sup>316</sup>. Beaucoup d'ELD

---

<sup>311</sup> Voir, par exemple, FNCCR, « Les énergies renouvelables par les collectivités locales. Quels freins lever pour réussir la transition énergétique ? », septembre 2021.

<sup>312</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, « Éolien : vents favorables ou vents contraires ».

<sup>313</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009.

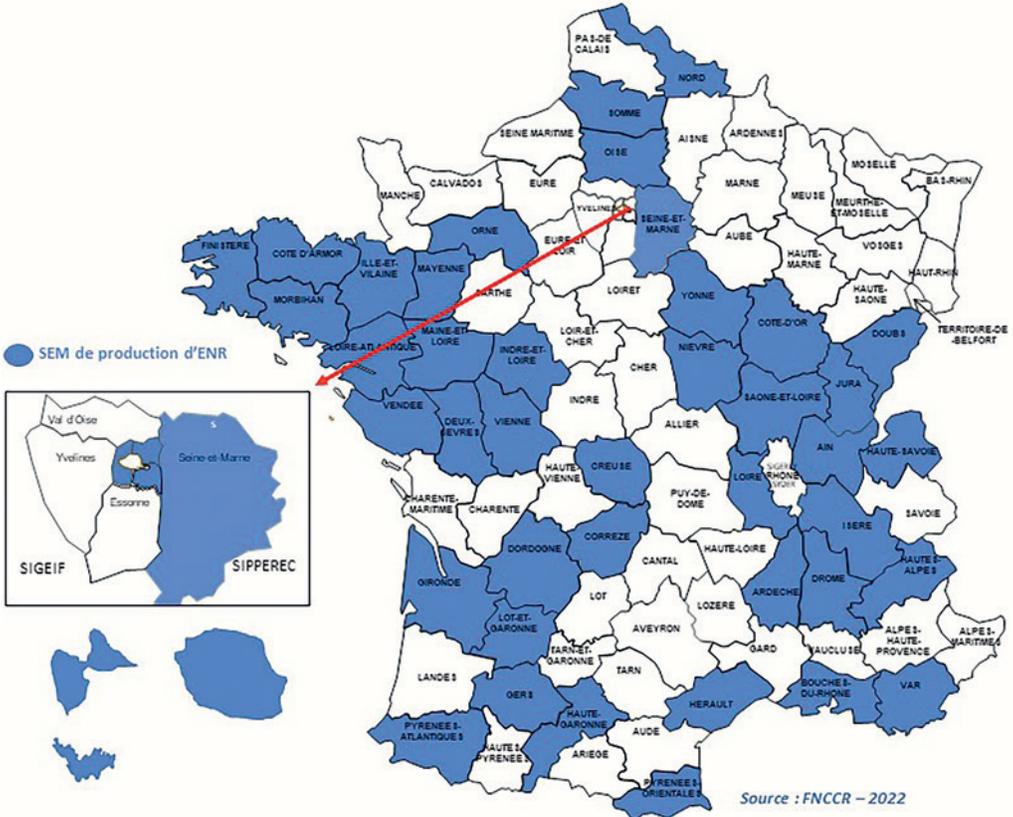
<sup>314</sup> *Ibidem*, pp. 92-93.

<sup>315</sup> FNCCR, « Projets d'énergies renouvelables : rôle et actions des collectivités et de leurs groupements », sans date, p. 3.

<sup>316</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 132.

se lancent également dans des initiatives de ce type, à l’instar du Syndicat des Deux-Sèvres ou de celui de la Vienne, présents, eux aussi, dans l’éolien<sup>317</sup>.

■ Les SEM de production d’ENR créées par les AODE en 2022<sup>318</sup>



Le recensement des opérations réalisées ou prévues à court terme par les adhérents de la Fédération atteste l’engouement des AODE pour la production d’énergies renouvelables<sup>319</sup>. Dans l’éolien, ce sont près de 100 projets, toutes structures confondues, qui sont d’ores et déjà en service en 2021, 75 nouveaux étant programmés dans les trois ans. Dans le solaire photovoltaïque, les chiffres s’élèvent à, respectivement, 650 et 1200, contre 255 et 182 dans le bois-énergie et 24 et 105 dans la méthanisation. Un réel mouvement semble donc lancé. Mais il s’agit là d’une dynamique fragile, la Fédération pointant plusieurs freins risquant de l’enrayer : problème de taille et de

<sup>317</sup> *Ibidem*.

<sup>318</sup> Source : FNCCR, 2022.

<sup>319</sup> FNCCR, « Les énergies renouvelables par les collectivités locales. Quels freins lever pour réussir la transition énergétique ? », septembre 2021, p. 4. Cette étude a été menée sur la base d’un échantillon d’une cinquantaine de collectivités locales et groupements et de 20 sociétés d’économie mixte.

rentabilité insuffisante, impossibilité pour les collectivités d'investir dans des projets de grande envergure, etc. Des blocages futurs sont également identifiés, qui, pour elle, en appellent à une vigilance dans les évolutions législatives et réglementaires à venir : participation incertaine des collectivités aux communautés d'énergie, complexification éventuelle des prises de participation dans les SEM<sup>320</sup>. Ils sont le signe, selon les élus, de l'attention encore insuffisante de l'État à l'égard des initiatives locales, les stratégies nationales telles que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) montrant un certain tropisme en faveur de projets de grande taille menés par les industriels.

## Soutenir et accompagner les AODE dans leurs projets : l'action de la Fédération

Face à ces difficultés, la Fédération continue de remplir l'une de ses fonctions traditionnelles : porter la parole de ses adhérents auprès de l'État. Ses interventions permettent d'aménager la rédaction des articles L.2224-31 et suivants du CGCT, pour faciliter l'action des AODE dans les projets de production décentralisée d'énergie<sup>321</sup>. L'une de ses propositions visant au renforcement du rôle des collectivités dans la gouvernance est également reprise dans un amendement du Gouvernement adopté dans le cadre des discussions de la loi 3DS<sup>322</sup>. À ces occasions, elle défend un autre modèle de développement de la production d'énergies renouvelables. S'appuyant sur les atouts de ses adhérents (légitimité politique, proximité du terrain, etc.), elle met en avant les vertus d'une gouvernance publique locale, vectrice, selon elle, d'une meilleure valorisation des ressources territoriales et d'une plus grande acceptabilité des projets, à l'heure où bon nombre d'entre eux sont contestés :

*« L'idée est de construire local, partager local et avoir des retombées locales. On impulse une dynamique qui privilégie les élus, les PME, PMI locales, l'agriculture, pour favoriser la production des territoires pour les territoires. Nous retrouvons aussi cette idée de nos collectivités d'avoir une reconnaissance du produit territorial, comme le sel de Guérande ou le sel de Noirmoutier, le soleil du sud de la France, etc. Il s'agit d'identifier la société d'économie mixte et la production locale à un territoire, à une collectivité pour que les usagers, les consommateurs locaux se sentent concernés et, éventuellement, apportent une contribution participative. La participation financière des citoyens est importante dans l'acceptabilité des projets. (...) Ainsi, nos élus se sont mis aussi dans cette vision territorialisée pour faire accepter les projets locaux avec les usagers<sup>323</sup> ».*

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>321</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 29 août 2022.

<sup>322</sup> FNCCR, « Développement des énergies renouvelables Les députés adoptent une proposition de la FNCCR », Communiqué de presse, 10 décembre 2021.

<sup>323</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 29 août 2022.

Pour accompagner ses adhérents dans leur prise de nouvelles responsabilités, la Fédération fait évoluer sa structure interne. Un poste de chargé de mission puis de chef de service « ENR-MDE » est créé au sein du « Département énergie ». Une commission « ENR-MDE » (co-présidée par Xavier Nicolas, président d'Énergie 28, et par Dominique Ramard, président du Syndicat départemental d'énergie des Côtes d'Armor) est mise en place pour faciliter les échanges. Plus récemment, un Conseil d'orientation des SEM (co-présidé par Antoine Corolleur, président du Syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère, et Richard Chamaret, président de Territoire d'énergie Mayenne) est institué pour accompagner et conseiller les SEM intervenant, sous l'égide des AODE, dans le champ des énergies renouvelables (mais aussi au-delà, beaucoup d'entre elles ayant d'autres activités en matière de transition énergétique). Cette structuration progressive s'accompagne de la production de nombreuses publications, sous forme de guides notamment, qui permettent de diffuser retours d'expériences, informations et expertise auprès de l'ensemble du réseau des adhérents de la Fédération<sup>324</sup>.

### La méthanisation et la création de France gaz renouvelable (2018)

Dans ce nouveau champ d'action, le biogaz mobilise fortement la Fédération. Contrairement aux énergies renouvelables électriques, qui bénéficient d'un important soutien public, cette filière pâtit, pendant longtemps, d'un certain désintérêt, voire d'une franche hostilité, de la part de l'État, qui tranche avec l'attention qu'elle suscite auprès de beaucoup d'acteurs locaux<sup>325</sup>. Le monde agricole la considère comme susceptible de générer de nouveaux revenus, à l'heure où de nombreux exploitants cherchent à diversifier leur activité. Les élus locaux la voient comme une opportunité intéressante pour valoriser les ressources locales (déchets des collectivités, boues de stations d'épuration) et, ce faisant, contribuer au développement de leur territoire. Les AODE escomptent trouver en elle une solution de substitution au gaz fossile, dans le contexte de baisse de la consommation de gaz naturel, objectif affiché avec vigueur par l'État, qui menace l'équilibre même des concessions et, par suite, le patrimoine (inter)communal (actifs échoués).

La question anime de plus en plus la Fédération à partir du milieu des années 2010, lorsque les industriels gaziers s'intéressent davantage à l'avenir de la filière. Intervenant lors du Congrès de Montpellier, Jean-François Cirelli, alors vice-président et directeur général délégué de GDF-Suez, annonce que son groupe entend poursuivre des « objectifs ambitieux » en la matière et qu'il a fait des propositions dans ce sens au gouvernement, lors du Débat national sur la transition énergétique (DNTE) qui vient de

---

<sup>324</sup> FNCCR, « Projets d'énergies renouvelables : rôle et actions des collectivités et de leurs groupements », sans date ; FNCCR, « Guide pratique de création et de gestion des sociétés d'économie mixte locales chargées de la production d'énergie renouvelable », juillet 2022.

<sup>325</sup> Sur la période courant jusqu'en 2020, cf. François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête...*, op. cit., pp. 264-272.

se clore<sup>326</sup>. Mais c'est surtout sous l'impulsion des gestionnaires d'infrastructures que sont GRT Gaz et Teréga (pour le transport), GRDF et les ELD (pour la distribution), dont le modèle économique est directement menacé par la baisse de consommation de gaz, que le secteur s'organise peu à peu. Entre ces acteurs et la Fédération, une forte convergence de vues se dessine autour de la promotion du biogaz dans les territoires. La coopération est notamment étroite avec GRDF, qui fait du développement du gaz renouvelable l'un de ses axes stratégiques. Fin 2016, l'entreprise publie, conjointement avec la FNCCR, un guide sur l'installation de stations de recharge de GNV<sup>327</sup>. Ses représentants interviennent régulièrement lors des manifestations ou des congrès que la Fédération organise, pour échanger avec les adhérents autour des perspectives de développement du biogaz dans les territoires. À Tours (2016), la direction de la stratégie de GRDF participe à un atelier intitulé « Le biogaz dans tous ses états<sup>328</sup> ». À Nice (2019), c'est au tour d'Édouard Sauvage, directeur général de l'entreprise, de plaider en faveur de cette source d'énergie renouvelable, dont il estime qu'elle pourrait remplacer la totalité du gaz naturel en 2050<sup>329</sup>. Il affiche à cette occasion une volonté de forte collaboration avec la Fédération, qui a, elle aussi, identifié le biogaz comme une priorité dans son Manifeste de 2019 : « les AODE devront pouvoir concourir au développement du biométhane, en raison de son intérêt direct pour la transition énergétique et pour le développement de l'économie circulaire, y compris en développant de nouvelles délégations de service public autour du biogaz<sup>330</sup> ». Il s'agit pour elle de défendre une vision diversifiée du mix énergétique, contre une approche de l'État qu'elle considère comme par trop centrée sur l'électricité.

Hormis les prises de position qu'elle peut défendre seule sur ce sujet<sup>331</sup>, la Fédération allie ses forces à d'autres acteurs pour donner une plus large audience à ses demandes. En 2018, elle crée, aux côtés de GRDF notamment, l'association « France gaz renouvelable » (FGR). Intervenant en pleine élaboration de la deuxième PPE, alors que l'État annonce des objectifs de baisse drastique de la consommation de gaz<sup>332</sup>, cette initiative rassemble plusieurs acteurs issus de mondes différents : le milieu agricole (avec la présence de la FNSEA, des représentants des Chambres d'agriculture et de l'AAMF<sup>333</sup>), les grands gestionnaires de réseaux de gaz (GRT Gaz, Teréga, GRDF), les élus locaux, en

---

<sup>326</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 56.

<sup>327</sup> FNCCR, GRDF, « Gaz naturel véhicule. Comment porter un projet de station ouverte au public », novembre 2016.

<sup>328</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016.

<sup>329</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, « Intervention d'Édouard Sauvage, directeur général de GRDF » (plénière 3), p. 8.

<sup>330</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, « Nouveaux enjeux de solidarités sociales et territoriales : quelles réponses des services publics ? », pp. 8-9.

<sup>331</sup> Elle publie, par exemple, une contribution au GT méthanisation mis en place par Sébastien Lecornu, alors secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire, dans laquelle elle formule trois ensembles de propositions, en vue de développer la méthanisation (FNCCR, « GT Méthanisation. Contribution de la FNCCR », 16 février 2018).

<sup>332</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête...*, op. cit., pp. 264-272.

<sup>333</sup> Association des agriculteurs méthaniseurs de France.

leur qualité d'AODE (FNCCR), et les organismes ATEE Club Biogaz et France Biométhane. Représentée en son sein par Yves Simon, président du Syndicat départemental d'énergie de l'Allier, et par Michel Teyssedou, président du Syndicat départemental d'énergies du Cantal, la Fédération y voit un lieu d'échanges et d'expertise intéressant pour promouvoir la filière, eu égard à la complémentarité des membres fondateurs. En mars 2019, elle se joint ainsi à FGR et un collectif d'acteurs pour formuler des propositions en faveur de la méthanisation<sup>334</sup>. Si cette mobilisation ne porte que partiellement ses fruits, du moins à court terme<sup>335</sup>, elle installe durablement ce réseau d'acteurs comme une force nouvelle dans le paysage énergétique français, interlocuteur avec lequel l'État doit désormais compter.

## 2. La diversification dans les réseaux de chaleur et de froid

En 2017, la Fédération décide d'étendre à nouveau son périmètre d'action, en se dotant d'une compétence dans les réseaux de chaleur et de froid. Ce faisant, elle renoue avec un domaine auquel elle s'était intéressée au début des années 1980, lorsque ces infrastructures étaient considérées comme susceptibles d'apporter des solutions jugées efficaces à la crise énergétique. Votée dans ce contexte, la loi du 15 juillet 1980 accorde alors de nouvelles prérogatives aux communes, qui peuvent décider, sous condition, de lancer des procédures de classement pour imposer les réseaux de chaleur dans certains quartiers, afin de promouvoir la géothermie et de lutter contre la cherté des prix de l'électricité et du gaz. Constituée pour réfléchir à une éventuelle décentralisation dans l'énergie (cf. chapitre 5), la « Commission Bourjol » s'intéresse de très près au sujet, au prisme d'un renforcement de la planification territoriale. La Fédération participe à ces discussions. Lors de son congrès de Dijon, elle consacre certains de ses travaux à ce type d'infrastructures et indique, dans le rapport qu'elle publie à cette occasion, que « forte d'une longue expérience des services publics communaux et intercommunaux, [elle] ne manquera pas de joindre ses propres efforts à tous ceux qui s'exercent dans le sens d'une meilleure utilisation des possibilités qu'offrent les distributions de chaleur pour mieux maîtriser les problèmes énergétiques qui se posent à notre pays<sup>336</sup> ».

<sup>334</sup> AFG, AMORCE, ATEE, Biogaz Vallée, Coénove, FNSEA, FNCCR, France Gaz Renouvelable, « Propositions de la filière méthanisation au projet de PPE pour permettre le décollage d'une filière biométhane compétitive », mars 2019.

<sup>335</sup> Les objectifs de la deuxième PPE ne sont ajustés qu'à la marge. En revanche, la crise énergétique ouverte en 2022 par la guerre en Ukraine modifie la donne, faisant prendre conscience à l'État de la vulnérabilité des consommateurs français aux prix du gaz naturel, modifiant ainsi sa manière de considérer le dossier du biogaz.

<sup>336</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982, Rapport « Les collectivités locales et les réseaux publics de distribution de chaleur », p. 293.

## La prise d'une nouvelle compétence en 2017

Pour autant, aucune compétence nouvelle n'est envisagée dans les années qui suivent. La Fédération préfère se concentrer sur son « cœur de métier » historique, à savoir les réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. Le processus de libéralisation qui débute laisse envisager de profonds bouleversements dans la régulation de ces deux activités, ce qui nécessite une forte mobilisation. Par ailleurs, le champ de la représentation des collectivités locales est rapidement couvert par un nouvel acteur : l'Association des maîtres d'ouvrage en réseaux de chaleur et environnement (Amorce). Créée en 1987 pour traiter de la problématique des déchets et de leur valorisation énergétique (sous forme d'incinération), elle occupe en l'espace de quelques années une place notable dans le paysage institutionnel. Au cours de la décennie 2010, la Fédération décide de franchir le pas. Ce choix se justifie par la nécessité de développer une expertise multi-réseaux, à l'heure où la loi TECV prévoit de multiplier par cinq les quantités de chaleur livrées d'origine renouvelable ou de récupération à l'horizon 2030<sup>337</sup>. Ce défi nécessite de mobiliser les collectivités territoriales, au regard de leurs nombreuses prérogatives. Les métropoles et communautés urbaines tout d'abord, qui jouissent, depuis la loi MAPTAM, du statut d'AODE sur l'ensemble des réseaux d'énergie de leur territoire (électricité, gaz, chaleur et froid). Les régions et intercommunalités ensuite, dont l'action de planification territoriale de l'énergie-climat a été renforcée par la loi NOTRe, avec la création d'outils tels que les SRCAE-SRADDET et PCAET<sup>338</sup>. Au regard de ces évolutions, la place de la chaleur dans les politiques énergétiques territoriales représente des enjeux importants. Comme la Fédération le rappelle dans un guide publié en 2021 à destination des élus, « le réseau de chaleur s'inscrit dans les deux axes du développement durable : d'abord, moins consommer parce qu'une action sur le bâti raccordé est indispensable pour bien maîtriser ses énergies. Ensuite, mieux consommer parce qu'il agit comme un moyen de massification du développement des EnR&R (énergies renouvelables et de récupération). Par ailleurs, un élément central guide l'action publique dans ce domaine : 50 % de l'énergie consommée en France l'est sous forme de chaleur. Le développement d'un réseau de chaleur correspond donc à une double réponse, à la fois dans l'usage, mais aussi dans la lutte contre le changement climatique<sup>339</sup> ».

Forte de ce constat, la Fédération décide, en 2017, d'élargir son champ de compétences aux réseaux de chaleur et de froid. Cette diversification lui semble d'autant plus nécessaire que, selon elle, une nouvelle voix doit se faire entendre auprès de l'État : celle d'une association à gouvernance purement publique et non hybride, comme Amorce, qui compte des adhérents à la fois publics (collectivités locales) et privés (délégataires

<sup>337</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 16 mars 2017, p. 8.

<sup>338</sup> SRCAE : schéma régional climat air énergie ; SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; PCAET : plan climat air énergie territorial.

<sup>339</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 43.

de service public, bureaux d'études, etc.). Cette stratégie se traduit tout d'abord par le recrutement de Guillaume Perrin, ancien collaborateur de l'ADEME, en tant que chargé de mission puis chef du service des réseaux de chaleur et de froid. Elle donne lieu, par ailleurs, à la création d'une nouvelle commission « Distribution de chaleur et de froid », présidée par Olivier Dehaese, vice-président de Rennes Métropole et président du Syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine (SDE35).

## Se faire une place dans le paysage institutionnel

Sous leur impulsion, et à l'instar du *modus operandi* qu'elle suit pour ses autres activités, la Fédération développe un large éventail d'outils et de moyens d'actions destinés à informer, conseiller et faire échanger ses nouveaux adhérents<sup>340</sup>, ainsi qu'à les représenter auprès des pouvoirs publics. Des journées d'études et des formations sont organisées. Des ateliers et tables-rondes traitent de ce domaine lors des congrès de Nice et de Rennes<sup>341</sup>, afin de rendre compte des évolutions qui l'affectent (cadre législatif et réglementaire, objectifs de politique publique, difficultés opérationnelles, etc.). Des guides sont édités à destination des élus pour les accompagner dans leurs démarches de création de réseaux de chaleur et de froid et de contrôle des délégataires. En particulier, un document apporte une visibilité forte et immédiate à la Fédération<sup>342</sup>. Il s'agit du « Plan-guide de rapport annuel sur l'exécution des concessions de chauffage (froid) urbain remis aux autorités concédantes par leurs concessionnaires » qu'elle publie en 2020. Fruit d'une collaboration menée avec des collectivités locales et des bureaux d'études, sur la base d'indicateurs de performance élaborés par l'Institut de la gestion déléguée (IGD) et l'Association des maires de France (AMF), cet opus est destiné à combler une lacune dans l'activité de contrôle des réseaux de chaleur et de froid (il n'existe pas de modèle-type de rapport en la matière) et, partant, à faciliter la tâche des AODE. Faute de pouvoir agir directement sur les cahiers des charges de concession, comme elle le fait dans l'électricité et le gaz, la Fédération essaie, par ce biais, d'influencer l'environnement réglementaire dans lequel ils se déploient, afin de peser, indirectement et en aval (compte-rendu d'activités), sur les relations de délégation de service public. L'évolution de la tarification constitue un autre chantier, Xavier Pintat, dans son allocution d'ouverture du congrès de Nice (2019), « préconis[ant] une refonte radicale du mode de facturation des réseaux de chaleur en intégrant les notions

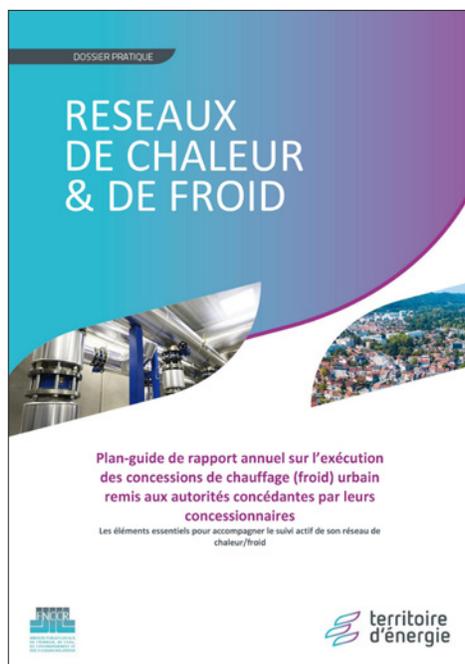
<sup>340</sup> FNCCR, « Publications et outils FNCCR dans le domaine des réseaux de chaleur/froid et de l'aménagement durable », mai 2019.

<sup>341</sup> Par exemple, FNCCR, Congrès de 2019, « Transition énergétique, réseaux et grandes AODE » ; FNCCR, Congrès de 2022, « Réseaux de chaleur et de froid : du développement au contrôle en passant par le classement ».

<sup>342</sup> À en croire la Fédération elle-même (FNCCR, « Rapport d'activité de la FNCCR de 2020 », Assemblée générale du 5 octobre 2021, p. 60).

d'efficacité et de performance énergétique des bâtiments desservis, de façon à encourager une baisse des consommations<sup>343</sup> ».

### ■ Le plan-guide de rapport annuel des réseaux de chaleur et de froid (septembre 2020)



En l'espace de quelques années, la Fédération parvient à se faire une place dans le paysage institutionnel des réseaux de chaleur et de froid, dominé jusque-là par l'association Amorce. Elle participe régulièrement à plusieurs instances à caractère technique, afin de faire remonter aux pouvoirs publics les problèmes opérationnels que rencontrent ses adhérents. Elle porte également plusieurs messages forts, de nature politique et stratégique, sur la place à accorder à la chaleur dans le mix énergétique français. Ainsi, en septembre 2017, alors que l'État vient de lancer le processus d'élaboration de la deuxième PPE, qui doit définir les grandes orientations de sa politique énergétique sur la période 2019-2028, elle publie, avec d'autres acteurs (mais sans Amorce), un communiqué de presse dans lequel elle appelle le gouvernement à doubler les moyens d'action du Fonds chaleur, principal dispositif de soutien aux réseaux de chaleur et de froid<sup>344</sup>. Quelques mois plus tard, elle livre un message similaire à l'occasion de l'ou-

<sup>343</sup> FNCCR, « Nouveaux enjeux de solidarités sociales et territoriales : quelles réponses des services publics ? » (plénière d'ouverture), Congrès de 2019, p. 8.

<sup>344</sup> AFPG, CIBE, FNCCR, SER, UCFE, GCF, Uniclina, « Fonds chaleur : un dispositif puissant qu'il faut renforcer pour respecter les engagements de la loi de transition énergétique », Communiqué de presse, 19 septembre 2017.

verture du débat public sur la PPE, proposant de financer l'augmentation de ce fonds via « l'allocation d'une partie des recettes de la Contribution Climat Énergie (CCE), la fixation d'un prix plancher pour le marché carbone ou encore le transfert des aides aux énergies fossiles qui subsistent encore vers les énergies renouvelables thermiques qui sont leurs premières concurrentes<sup>345</sup> ». En septembre 2018, c'est la piste de l'augmentation de la CCE (ou taxe carbone) qui est davantage mise en avant, dans une prise de position commune avec le Syndicat des énergies renouvelables (SER), à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2019<sup>346</sup>. Ces quelques prises de position, portées de concert avec des acteurs reconnus dans le domaine des réseaux de chaleur et de froid, montrent que la Fédération a su relever en peu de temps le pari de cette nouvelle diversification, qui la positionne désormais comme la défenseuse d'une vision plus globale des politiques énergétiques dans les territoires, à la fois multi-réseaux et multi-énergies.

---

<sup>345</sup> FNCCR, SER, UCFF, GCF, CIBE, AFPG, AFPAC, Territoire d'énergie, « Le doublement du Fonds Chaleur n'est pas une option, mais un impératif », Communiqué de presse, 20 mars 2018.

<sup>346</sup> FNCCR, SER, « Augmenter le Fonds chaleur grâce à une redistribution territoriale de la Contribution climat énergie », Communiqué de presse, 20 septembre 2018.

### III. Des collectivités locales aux citoyens : la maîtrise de la demande d'énergie

Comme la plupart des autres acteurs du système énergétique, la Fédération est restée pendant longtemps assez peu sensible à la maîtrise de la demande d'énergie (MDE). La période qui court de sa création, en 1934, aux années 1970 est avant tout celle de la conquête d'une énergie accessible à tous, peu chère et disponible, censée répondre aux besoins croissants d'une société qui entre dans l'ère de la consommation de masse. À défaut de clore cette phase, qualifiée de Trente Glorieuses malgré le regard critique porté par certains historiens<sup>347</sup>, la décennie 1970 marque une rupture. Confrontés à une hausse sans précédent des prix, les pouvoirs publics commencent à mener des politiques qui se veulent plus soucieuses d'une utilisation rationnelle de l'énergie. Même si les actions menées par l'État connaissent des périodes de reflux, notamment lorsque les prix des énergies fossiles baissent, cette question s'installe durablement dans l'agenda politique et trouve une nouvelle vigueur avec la lutte contre le changement climatique. La Fédération s'y intéresse de manière graduelle, par des actions d'abord et surtout centrées sur le patrimoine des collectivités (bâtiments, éclairage public), tout en cherchant aussi à s'étendre vers un plus large public.

#### 1. Réaliser des économies d'énergie sur le patrimoine des collectivités locales

Les dépenses liées à l'énergie représentent un poste important dans les budgets des collectivités locales. Elles sont évaluées, en 2017, à 3,86 milliards d'euros (pour une consommation de 39,65 TWh par an), soit 57 euros par habitant, dans les communes et les groupements à fiscalité propres<sup>348</sup>. Le patrimoine immobilier, qui s'est fortement développé depuis la décentralisation, constitue, de loin, le poste le plus important, totalisant 78 % des consommations et 69 % des dépenses<sup>349</sup>. Aussi représente-t-il

<sup>347</sup> Céline Pessis, Sezin Topçu, Christophe Bonneuil (dir.), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013.

<sup>348</sup> ADEME, IN NUMERI (en collaboration avec l'AITF, la Caisse des dépôts, Conseil en énergie partagée et la FNCCR), « Dépenses énergétiques des collectivités locales. État des lieux en 2017. Synthèse », septembre 2019, p. 6.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 11.

un chantier majeur pour l'État et les pouvoirs locaux, dans le cadre des politiques de MDE qu'ils mènent à partir des années 1970.

### Une action longtemps bridée par l'absence de politique volontariste de la part de l'État

La Fédération ne reste pas insensible à cet enjeu. Organisé en 1982, alors que le gouvernement met l'accent sur le rôle des communes, départements et régions dans la lutte contre la crise énergétique, en vue de faire baisser les importations d'énergies fossiles, son congrès de Dijon comprend plusieurs temps d'échanges sur les économies d'énergie pouvant être réalisées grâce à l'usage des pompes à chaleur, chaudières à gaz performantes ou réseaux de chaleur alimentés à partir de la géothermie<sup>350</sup>. L'approche est alors surtout « techniciste » et centrée sur l'efficacité des systèmes de production alimentant le parc immobilier. Cet intérêt s'émousse quelque peu par la suite, le rôle de la Fédération restant très limité au regard de ses priorités et moyens d'action, et souffrant de l'inconstance des politiques publiques menées par l'État à partir du milieu des années 1980<sup>351</sup>. Le contexte général joue en effet en défaveur d'un volontarisme. Les prix des énergies fossiles reviennent à des niveaux bas. EDF devient progressivement surcapacitaire, ce qui la pousse à adopter une stratégie commerciale offensive. L'heure est à promouvoir la mise en concurrence des opérateurs, présumée efficace pour faire baisser les dépenses des consommateurs, dont celles des collectivités. Ces facteurs ne poussent guère l'État à faire montre de grandes ambitions, ce qui se traduit par une baisse des budgets consacrés aux économies d'énergie et à la MDE, notamment ceux administrés par l'AFME puis l'ADEME. Les collectivités locales et la Fédération en pâtissent, qui peinent à inscrire une action dans la durée. Certes, plusieurs syndicats d'énergie mettent en place, dans les années 1990, des services de conseil énergétique en direction de leurs adhérents<sup>352</sup>. Mais ces initiatives restent très limitées et ne donnent pas lieu à des interventions de plus grande ampleur, faute de leviers et de moyens financiers suffisants. Les thèmes traités lors des congrès de la Fédération des années 1990 l'illustrent, les sujets relatifs aux économies d'énergie apparaissant très peu dans les programmes ou étant abordés essentiellement sous l'angle des actions du Facé relatives à la « tranche D », introduite en 1995. Ils sont absents du congrès de Strasbourg, très centré – ce qui est compréhensible – sur la présentation du nouveau modèle de cahier des charges de distribution publique d'électricité. À Lyon (1994), ils font l'objet d'une intervention de M. Hubert Clemens, de Rhône-Alpes Énergie, qui

---

<sup>350</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1982.

<sup>351</sup> Sur ce point, cf. Éric Pautard, *Vers la sobriété énergétique : politiques de maîtrise des consommations et pratiques domestiques*, Thèse de sociologie, Université Toulouse 2, 2009 ; Renan Viguié, *Se chauffer au XX<sup>e</sup> siècle*, Thèse de doctorat en Histoire moderne et contemporaine, Université Bordeaux-Montaigne, 2022.

<sup>352</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 7 avril 2004, p. 15.

présente les actions de son agence en direction des lycées gérés par sa Région<sup>353</sup>. Ils n'occupent guère les préoccupations des congressistes de Deauville (1997), la participation de Vincent Denby-Wilkes, directeur général de l'ADEME, étant centrée sur la tranche ENR-MDE du Facé<sup>354</sup>.

Ce n'est qu'à partir des années 2000 que la question des économies d'énergie et, plus largement, de la MDE refait surface au rang des préoccupations de l'État. La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE) constitue un moment fort de ce regain d'intérêt, inscrivant la maîtrise de l'énergie comme l'une des priorités nationales (article 2) et assignant des objectifs ambitieux au secteur des bâtiments publics et privés (annexe de la loi). Pour ce faire, le législateur étend – mais de manière encore mesurée – les compétences des collectivités territoriales et des syndicats d'énergie. Désormais, ceux-ci « peuvent, de manière non discriminatoire, réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ou faire réaliser (...) des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs desservis en basse tension pour l'électricité ou en gaz, 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'énergies de réseau relevant de leur compétence » (article 20). En outre, grâce notamment à l'action de la Fédération<sup>355</sup>, ils peuvent bénéficier du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE) mis en place par les articles 15 et 16 de cette même loi<sup>356</sup>, lorsqu'ils entreprennent des actions de MDE. Ces dispositions ouvrent ainsi des opportunités nouvelles aux AODE, en relation notamment avec l'ADEME, qui cherche des relais opérationnels pour mettre en œuvre les ambitions de l'État dans les territoires. À cette fin, l'agence signe, en novembre 2004, un accord-cadre avec la Fédération, doté d'un comité de pilotage national, pour « renforcer la coopération entre les délégations régionales de l'ADEME et les adhérents de la Fédération, à la faveur d'actions locales conjointes portant sur l'élaboration des schémas énergétiques, le soutien des actions en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement des énergies renouvelables<sup>357</sup> ». Deux ans après son entrée en vigueur, six accords locaux ont été signés avec des syndicats, 14 autres devant l'être tout prochainement<sup>358</sup>.

---

<sup>353</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, « Planification énergétique locale : la maîtrise de la demande », pp. 151-153.

<sup>354</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, pp. 361-363.

<sup>355</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 20 octobre 2004, p. 8.

<sup>356</sup> Introduits par la loi POPE, les CEE sont attribués par le ministère en charge de l'énergie aux acteurs réalisant des opérations d'économies d'énergie. Les acteurs dits « obligés » (fournisseurs d'énergie par exemple) doivent en collecter un certain volume pour répondre aux objectifs qui leur sont assignés par l'État. Les acteurs dits « non obligés » (dont les collectivités) peuvent le faire également pour ensuite valoriser leurs efforts sous forme monétaire (en revendant les CEE aux « acteurs obligés »).

<sup>357</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 9.

<sup>358</sup> *Ibidem*, p. 174.

## Des premières actions de terrain au programme ACTEE

Ces ouvertures, à la fois réglementaires et partenariales, incitent un plus grand nombre de syndicats à se positionner dans le champ de la MDE, que Josy Moinet présente, lors d'une Assemblée générale de la Fédération, comme un nouveau métier pour eux<sup>359</sup>. Si elles peuvent concerner l'ensemble des consommateurs, notamment les plus précaires (cf. *infra*), leurs actions ciblent plus particulièrement le patrimoine bâti de leurs communes membres, avec lesquelles les relations et processus décisionnels sont facilités. Plusieurs d'entre eux mettent ainsi en place un « conseil en énergie partagée », en lien ou non avec l'ADEME. D'autres travaillent en collaboration avec les centres de distribution EDF-GDF, qui proposent des outils à destination des collectivités. Tel est le cas de la Fédération départementale d'énergie du Pas-de-Calais, qui acquiert le logiciel « Dialège Internet » auprès d'EDF, afin de réaliser des diagnostics et audits énergétiques et d'accompagner ses 894 communes dans la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation sur leurs bâtiments<sup>360</sup>. Une table-ronde organisée lors du congrès d'Annecy, intitulée « La mise en commun de moyens au service de l'efficacité énergétique », témoigne de la multiplication des initiatives, les syndicats mettant en avant, dans ce domaine, les vertus de la mutualisation<sup>361</sup>. Ces actions sont accompagnées, au sein de la Fédération, par le service ENR-MDE, sous forme de modules de formations, d'échanges (dans le cadre d'une commission dédiée) et de production de documents ou guides, à l'instar des autres domaines de compétences qu'elle couvre.

La création d'ACTEE (« Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique ») en 2019 représente un tournant majeur dans l'activité de la Fédération en faveur de la MDE. Ce dispositif lui permet en effet de porter, conjointement avec l'État, un programme destiné à soutenir les actions des collectivités territoriales en matière d'efficacité énergétique. Il est initié alors que celles-ci doivent faire face, pour leur patrimoine immobilier, à des objectifs de plus en plus ambitieux. Alors en cours d'élaboration, la deuxième stratégie nationale bas-carbone (SNBC) prévoit, conformément au Plan climat de 2017, d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Parmi les secteurs ciblés prioritairement, le bâtiment figure en bonne place, étant, en 2018, le plus consommateur d'énergie finale en France et le deuxième émetteur de gaz à effets de serre<sup>362</sup>. C'est sur lui que pèsent une grande partie des efforts réclamés par l'État, puisqu'il doit réduire ses émissions de 44 % entre les 2<sup>e</sup> (2019-2023) et 3<sup>e</sup> (2024-2028) budgets carbone<sup>363</sup>. Ces exigences se traduisent par de plus fortes contraintes, consignées dans de nouvelles réglementations. Parmi elles, le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'action de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire (dit décret tertiaire), issu de l'article 175 de

---

<sup>359</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 12 mai 2005, p. 19.

<sup>360</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 165.

<sup>361</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009.

<sup>362</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête...*, op. cit., p. 254.

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 158.

## ■ Les lauréats de l'AMI « Cèdre » d'ACTEE 1 (février 2020)



la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite Élan) de 2018, est appelé à avoir un impact conséquent sur le patrimoine des collectivités. Il les oblige en effet à réduire les consommations énergétiques de leurs bâtiments à usage tertiaire d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. Le défi est considérable pour bon nombre de communes, notamment pour les plus petites d'entre elles, qui ne disposent ni des moyens humains ni de l'expertise ni des leviers financiers pour respecter la législation. Le dispositif ACTEE leur est précisément destiné.

Le premier volet d'ACTEE est lancé à la suite de la publication d'un arrêté de l'État en date du 11 mars 2019<sup>364</sup>. Il vise à soutenir les collectivités locales dans leurs projets de rénovation énergétique en leur apportant un accompagnement sous forme d'expertise et de financements. La Fédération, qui, en tant que gestionnaire, joue un rôle majeur dans le dispositif, met en avant deux principes forts<sup>365</sup> : une approche à long terme d'une part (nécessité d'inscrire les projets dans une stratégie globale pluriannuelle), la solidarité territoriale et la mutualisation d'autre part (toute candidature doit émaner de deux collectivités au moins, aucun critère relatif à la nature de la collectivité ou aux taille, surface et nombre de bâtiments concernés n'étant en revanche imposé). Pour atteindre ses objectifs, ACTEE s'appuie sur un programme de certificats d'économies d'énergie (CEE) rachetés par EDF à partir des actions menées par les collectivités ou

<sup>364</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, « Rapport de mandat 2017-2020 », p. 66.

<sup>365</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale du 5 octobre 2021 de la FNCCR, « Ordre du jour et Rapport d'activité 2020 », p. 61.

groupements de collectivités lauréats (lesquels, étant des acteurs non obligés des CEE, peuvent les revendre à EDF). Les fonds levés permettent de financer deux principaux types d'actions<sup>366</sup>. Le premier est la constitution d'un centre de ressources mettant à disposition des élus et des services techniques des collectivités des fiches, guides, cahiers des charges, formations et cours en ligne (MOOC). Le second est l'aide au financement de projets de rénovation, sélectionnés à partir d'appels à manifestation d'intérêts (AMI). Ceux-ci peuvent bénéficier de quatre formes de soutiens : des postes d'économies de flux (en complément des conseillers en énergie partagée mis en place par l'ADEME), des outils de mesure et petits équipements, des audits et documents de stratégies pluriannuelles d'investissements et, enfin, des aides au financement de la maîtrise d'œuvre (soutien ajouté dans un deuxième temps).

Une première levée de fonds permet de doter le programme de 12,5 millions d'euros en 2019 puis (ACTEE 2) de 100 millions d'euros en 2020<sup>367</sup>. Deux ans après son lancement, la Fédération se félicite du succès de cette action. ACTEE 1 a récompensé 24 lauréats (touchant 10 000 communes), pour des projets concernant 2 000 bâtiments publics. 60 économistes de flux ont été recrutés sur l'ensemble du territoire. Enfin, le programme a eu un effet de levier important, qu'elle estime de l'ordre d'un facteur 10 (plus de 10 euros de travaux générés par euro investi). Ciblant quant à lui les secteurs de la santé (AMI Charme), des établissements scolaires (AMI Eucalyptus), des bâtiments culturels ou des piscines, ACTEE 2 prévoit des retombées économiques plus significatives encore, tant sur les travaux réalisés que sur les emplois directs et indirects induits.

À la tête du deuxième plus gros programme de CEE en faveur de la rénovation énergétique, après le SARE<sup>368</sup>, la FNCCR est ainsi reconnue par le ministère de l'Écologie comme un acteur de tout premier plan en matière de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments publics. Au niveau national, elle gère une équipe d'une quarantaine de personnes<sup>369</sup> pour suivre les projets et animer le dispositif (groupes de travail et d'échange du réseau local des économistes de flux, formations, outils, organisation d'actions de valorisation, etc.). Elle bénéficie également d'une grande légitimité, qui participe de sa volonté de se positionner comme un acteur aux compétences et champs d'actions diversifiés.

---

<sup>366</sup> *Ibidem*, pp. 61-62.

<sup>367</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, pp. 84-85.

<sup>368</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale du 5 octobre 2021 de la FNCCR, « Ordre du jour et Rapport d'activité 2020 », p. 61. Lancé également en 2019, mais avec un pilotage confié à l'ADEME, le programme SARE (Service d'accompagnement à la rénovation énergétique) cible quant à lui les particuliers et les professionnels (artisans, commerçants, etc.).

<sup>369</sup> L'équipe ACTEE est constituée de moins de 3 équivalents temps plein (ETP) en janvier 2020. En janvier 2024, la Société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) FNCCR chargée de la gestion de ce programme comprend 45 ETP.

À compter de 2023, la montée en puissance de ce dispositif conduit la Fédération à se filialiser, afin d'assurer désormais son portage dans le cadre d'une SAS unipersonnelle, dont la direction est confiée à Guillaume Perrin, permettant de distinguer cette activité, dont une partie est fiscalisée, de l'activité associative de base, qui ne l'est pas.

## 2. L'éclairage public, un nouveau front pour la Fédération

L'éclairage public a joué un rôle primordial dans le développement des réseaux d'énergie en France. C'est en effet à partir de cet usage que le gaz puis l'électricité ont pu se développer dans les communes, eu égard au marché qu'il représentait alors pour des industriels en quête de débouchés lucratifs et stables. Compétence municipale, en vertu des pouvoirs de police conférés au maire, il représente des enjeux importants pour les collectivités, en termes politiques (sécurité et confort dans l'espace public), financiers (dépenses budgétaires) et écologique (déperditions énergétiques, pollution visuelle). Malgré un intérêt historique pour cette activité, comme le montrent les programmes de plusieurs de ses congrès, la Fédération n'y consacre que des moyens limités jusqu'en 2017, date à laquelle elle décide d'intensifier son action.

### Le renforcement de la compétence éclairage public et la création du département « Autres infrastructures en réseaux » (AIR)

L'éclairage public est très tôt pris en charge par les communes ou leurs groupements, afin de répondre aux obligations de sécurité qui incombent aux maires et aux aspirations des citoyens à disposer d'un espace public agréable à vivre. Il fait apparaître deux compétences distinctes : les travaux d'équipement (extension et/ou renforcement) et la maintenance des installations existantes. En vertu de l'article L.1321-9 du CGCT, celles-ci peuvent être confiées à un EPCI ou à un syndicat intercommunal, selon un principe de séparation. Ainsi, le transfert peut s'opérer soit sur l'investissement, soit sur l'investissement et la maintenance. En revanche, la maintenance ne peut être confiée sans la partie travaux<sup>370</sup>. En 2018, d'après la Fédération, 37 % des transferts de compétence à des EPCI ou à des syndicats d'énergie sont partiels<sup>371</sup>. Dans la majorité des cas (62 %), les communes et leurs groupements gèrent l'éclairage public en propre, soit en se dotant d'équipes dédiées, soit en concluant des marchés avec des entreprises chargées de réaliser les travaux d'équipement et/ou d'assurer la maintenance<sup>372</sup>. Mais d'autres modes de gestion sont possibles, comme les marchés publics globaux de performance ou les partenariats publics privés.

<sup>370</sup> *Ibidem*, pp. 25-26.

<sup>371</sup> Cour des comptes, « Rapport public annuel 2021 », Tome II « La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne Rhône-Alpes », 2021, p. 88.

En 2017, la Fédération décide de renforcer sa compétence éclairage public, jusque-là exercée au sein du département « Énergie », pour la confier à Yves Raguin, également en charge des relations avec les ELD (cf. chapitre 6). Une nouvelle entité, intitulée « Autres infrastructures en réseaux » (AIR), est créée. La Fédération cherche, ce faisant, à être à la hauteur des défis de rénovation énergétique que représente le parc de l'éclairage public. Début 2020, près de 10 millions de points lumineux sont en effet répartis sur le territoire, sous forme, majoritairement, de lampes à décharge à vapeur de mercure ou de sodium, très gourmandes en énergie<sup>373</sup>. Leur consommation s'élève à 4,7 TWh par an, soit 48 % de la consommation d'électricité des collectivités et 37 % de leur facture. Enfin, 75 % des luminaires existants datent de plus de 25 ans et leur renouvellement total, sous forme d'ampoules LED notamment, est estimé à environ 30 ans. Face à ce chantier d'ampleur, la Fédération met en avant les atouts des syndicats d'énergie, qui, par leur taille, peuvent contribuer à mutualiser les efforts à engager. En somme, il s'agit de renouer, dans ce domaine, avec ce qui avait fait la force de ces institutions au moment de l'électrification rurale, lorsque les communes estimaient impossible de répondre seules et de manière isolée aux demandes de leurs administrés.

Sur ce point, la Fédération peut se réjouir du soutien de certains acteurs de l'État. Service d'inspection du ministère de l'Écologie, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estime, dans un rapport publié en 2018, que « pour faire face [au] défi [de la rénovation du réseau d'éclairage public], il paraît souhaitable que les petites collectivités décident de mutualiser plus sensiblement leurs coûts de rénovation. Il est difficile de préconiser une collectivité cheffe de file d'un échelon territorial privilégié dès lors que les transferts de compétence de l'éclairage public aux EPCI n'ont été que partiels. Le regroupement au niveau d'un EPCI, pour cette compétence, n'est valable que pour les collectivités locales d'une certaine taille et pas pour les petites communes qui souhaitent la conserver. Un regroupement au niveau départemental, par les syndicats d'énergie, de la compétence éclairage public et réseau, constituerait un axe de progrès. Le syndicat d'énergie paraît le seul lieu de compétences techniques et de moyens économiques dimensionné aux réalités d'aujourd'hui<sup>374</sup> ». Et de conclure : « la mission incite donc fortement les petites collectivités à adhérer à des syndicats d'énergie ». La Cour des comptes va également dans ce sens trois ans plus tard, qui, dans les conclusions d'une enquête menée sur la région Auvergne Rhône-Alpes, estime que « pour aller plus loin dans le renouvellement d'un parc d'éclairage public aujourd'hui largement vétuste, il est nécessaire de mieux mutualiser maintenance et investissement en renforçant le rôle des intercommunalités et des syndicats d'énergie dans la gestion de cette compétence<sup>375</sup> ». Forte de ces deux soutiens, la Fédération en appelle, elle aussi, à un renforcement des prérogatives des

---

<sup>372</sup> FNCCR, « Guide de l'élu local et intercommunal. Éclairage public », 2021, pp. 27-29.

<sup>373</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>374</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire, CGEDD, « À la reconquête de la nuit. La pollution lumineuse : état des lieux et propositions », Rapport n°012301-01, p. 58.

<sup>375</sup> Cour des comptes, 2021, *op. cit.*, p. 96.

EPCI et des syndicats, afin de ne pas laisser le champ libre à des opérateurs privés dont les actions restent encore, selon elle, trop peu contrôlées<sup>376</sup>.

À l'instar des autres départements, l'animation du réseau et la recherche de nouveaux membres occupent une place importante dans les activités du nouveau service. Fin 2017, la Fédération organise à Paris, au Palais du Luxembourg, un premier colloque sur le thème de l'éclairage public. Une lettre d'information spécifique est créée la même année, sous forme trimestrielle, afin de fournir des informations pratiques et juridiques aux adhérents. Des formations sont mises en place. Un guide dédié est édité en 2021. Enfin, les congrès se font un plus large écho de ces questions, plusieurs ateliers leur étant consacrés lors des manifestations de Nice (2019) et de Rennes (2022). Cette forte activité vaut à la Fédération d'augmenter le nombre des adhérents à la compétence « éclairage public ». Alors qu'elle en comptait une dizaine en 2017, elle en dénombre 21 de plus en 2018 et une cinquantaine au total quelques années plus tard<sup>377</sup>.

### ■ L'éclairage public, nouveau champ d'action de la FNCCR (publication 2021)



<sup>376</sup> FNCCR, « Optimisation de la gestion de l'éclairage public. Le rapport de la Cour des comptes confirme les positions de la FNCCR », Communiqué de presse, 25 mars 2021.

<sup>377</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 10 avril 2019, p. 10 ; entretien avec Yves Raguin, 2 mars 2023.

## Planifier, financer : des syndicats d'énergie placés sous le feu des projecteurs

Pour la Fédération, surmonter les défis de l'éclairage public nécessite d'agir sur deux leviers fondamentaux : la planification locale et le financement. Au croisement de ces deux priorités, les syndicats d'énergie ont, selon elle, une réelle carte à jouer, au regard de leur expertise et de leur expérience déjà ancienne en matière d'accompagnement et de conseil aux communes.

La coordination des acteurs locaux constitue un premier axe fort de l'action de la Fédération. Celle-ci plaide ainsi en faveur de la généralisation des schémas directeurs d'aménagement lumière (SDAL) dans le guide de l'éclairage public qu'elle publie en 2021<sup>378</sup> ou lors du congrès de Rennes, qui consacre à cet outil une table-ronde au titre éloquent : « Le Schéma directeur d'aménagement lumière (SDAL) : un préalable impératif pour réussir la rénovation<sup>379</sup> ». Non imposé par la loi, le SDAL est un document qui permet aux élus de s'accorder sur des orientations communes en matière de gestion de l'éclairage public, sur les niveaux et ambiances lumineuses (autour, notamment, de l'extinction de tout ou partie des réverbères, selon les heures de la journée) ou sur le type et le style de mobilier d'éclairage à adopter à l'échelle d'un territoire<sup>380</sup>. Le SDAL peut être élaboré par des communes, des EPCI ou des syndicats d'énergie. La Fédération œuvre par ailleurs pour intégrer l'éclairage public dans les PCAET, au regard des sujets qui pourraient y être traités (comme la pollution lumineuse). Elle obtient satisfaction, un amendement déposé par des sénateurs membres de la Fédération ayant été retenu lors du vote de la loi 3DS<sup>381</sup>. Malgré ces avancées, la coordination des politiques locales de l'éclairage public reste largement à construire, les maires, aux prérogatives de plus en plus réduites par ailleurs, étant soucieux de conserver un pouvoir décisionnel dans ce domaine, au regard des enjeux qu'il représente pour eux et leurs administrés. Les SDAL n'ont, nous l'avons dit, qu'un caractère facultatif. La séparation entre les compétences « travaux » et « maintenance » est maintenue, alors que certains acteurs, comme la FNCCR, souhaiteraient faire évoluer ce principe pour favoriser des transferts de compétences globaux vers les EPCI et les syndicats<sup>382</sup>. Sur ce sujet, le ministère chargé des Relations avec les collectivités territoriales fait montre d'une forte réticence, visible lors de sa réaction à la publication des propositions formulées dans ce sens par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2021<sup>383</sup>. C'est donc de manière très progressive que le sujet de la coordination locale, voire de la planification, avance, obligeant les syndicats d'énergie à faire preuve d'une certaine prudence lorsqu'ils se saisissent de cette nouvelle compétence.

<sup>378</sup> FNCCR, Guide, p. 11.

<sup>379</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 27 avril 2022, p. 24.

<sup>380</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>381</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 8 juin 2022, p. 111.

<sup>382</sup> Cour des comptes, 2021, *op. cit.*, p. 107.

<sup>383</sup> *Ibidem*, p. 102.

Le financement constitue l'autre principal cheval de bataille de la Fédération. Au regard des enjeux que nous avons évoqués, les besoins sont considérables, à la fois pour renouveler les luminaires (qui, en majorité, sont très anciens) et pour doter les communes et leurs groupements de réseaux dits intelligents, afin de faciliter des actions de pilotage à distance. Dans ce domaine, la Fédération peut se prévaloir, là encore, de quelques succès, comme l'utilisation des fonds de concours de l'État pour financer les investissements dans les réseaux d'éclairage public<sup>384</sup> ou la possibilité pour les collectivités d'utiliser le Fonds de compensation de la TVA dans les travaux d'entretien sur les réseaux d'éclairage public<sup>385</sup>. Obtenue malgré les réticences de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), cette décision permet aux communes et à leurs groupements de lever des fonds pour engager des travaux de modernisation. Mais, sur ce terrain, comme sur le précédent, les avancées sont progressives. L'État ne considère pas l'éclairage public comme une priorité, comme le montre le plan de relance de novembre 2020, qui ne comporte aucun crédit en sa faveur, ou le refus qu'il manifeste lorsque la Fédération prend l'initiative, avec le Syndicat de l'éclairage et le SERCE (Syndicat des entreprises de la transition énergétique et numérique), de proposer, en avril 2021, un « plan de relance de l'éclairage public<sup>386</sup> ». Doté d'une enveloppe de 10 à 12 milliards d'euros, préconisant de favoriser la mutualisation à l'échelle des EPCI et des syndicats d'énergie, il vise une division jusqu'à cinq de la consommation d'énergie et une diminution des nuisances lumineuses, conformément aux objectifs fixés par l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses.

Faute de réponse positive de la part des ministères destinataires du document<sup>387</sup>, la Fédération joue sur un autre levier : le dispositif ACTEE. Lancé début 2022, le sous-programme Lum'Acte se voit allouer un budget de 10 millions d'euros<sup>388</sup>. Il est destiné à accompagner les collectivités dans leurs projets de rénovation de l'éclairage public (à l'exception des installations d'éclairage sportif et de bâtiments publics), en finançant la réalisation d'audits énergétiques et patrimoniaux, de programmes de rénovation pluriannuels ou de SDAL, mais aussi le suivi des travaux réalisés par les lauréates. 19 candidatures sont présentées en 2022, pour 9 retenues, dont 6 entreprises locales de distribution. Bien qu'étant en-deçà des besoins identifiés, ce programme positionne, là encore, la Fédération, qui en est gestionnaire, comme l'un des acteurs en pointe sur les questions de rénovation des réseaux d'éclairage public.

---

<sup>384</sup> Entretien avec Yves Raguin, 2 mars 2023, pp. 19-20.

<sup>385</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 8 juin 2022, p. 112.

<sup>386</sup> FNCCR, « Plan de relance économique. La FNCCR plaide pour un soutien à la rénovation de l'éclairage public en France », Communiqué de presse, 26 avril 2021.

<sup>387</sup> Entretien avec Yves Raguin, 2 mars 2023,

<sup>388</sup> FNCCR, « Présentation du sous-programme Lum'ACTE », 7 septembre 2022.

### 3. L'amorce d'une action en direction des citoyens

Structure représentant les intérêts des collectivités du bloc communal, la Fédération dispose d'une latitude d'action réduite pour traiter des questions concernant directement les citoyens. Ses interventions doivent s'inscrire en droite ligne des compétences de ses adhérents, dont elle tire à la fois sa légitimité et ses moyens de subsistance. Cette contrainte, propre à toute structure représentative, explique en large part les précautions qu'elle doit prendre avant de mettre en œuvre des actions allant au-delà de la défense des consommateurs, notamment les plus précaires, justifiées par les compétences des AODE en matière de fourniture d'énergie.

C'est donc dans les interstices que lui laisse le cadre législatif et réglementaire que la Fédération s'engage dans des actions promouvant la MDE en direction d'un plus large public. Sur ce sujet, la législation n'est pas muette et accorde, certes, quelques prérogatives aux AODE. La loi du 10 février 2000 leur ouvre la possibilité de réaliser des actions de MDE pour les consommateurs desservis en basse tension (notamment les plus précaires) et de prendre en charge des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de consommation d'électricité, ainsi que l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation (article 17). Mais elle est assortie d'une contrainte forte, à savoir ne traiter que des situations où la MDE permet d'éviter ou de différer des extensions ou renforcements de réseaux, dans l'esprit qui a prévalu à l'introduction de la « tranche D » du Facé en 1995. Si elle étend cette possibilité à l'ensemble des énergies, la loi POPE (article 20) n'abroge pas ces conditions. Elle perpétue ainsi une sorte de « garde-fou », l'État souhaitant éviter que les collectivités ne sortent pas trop de leur champ de compétence pour se lancer dans des politiques publiques ambitieuses.

Dans ce contexte, c'est davantage sous la forme de partenariats et d'actions de communication ou de sensibilisation que la Fédération intervient. Même s'il concerne beaucoup d'autres domaines (dont les énergies renouvelables), l'accord-cadre signé en 2004 avec l'ADEME s'inscrit dans cette volonté d'ouverture maîtrisée. Il facilite, nous l'avons vu, la coopération locale entre l'agence et les AODE, notamment autour de la mise en place des « points info énergie » puis des « espaces info énergies ». Destinées à informer et sensibiliser le grand public aux questions d'économies d'énergie, ces entités sont parfois accueillies par les syndicats eux-mêmes, qui peuvent ainsi diversifier leurs actions, au-delà de leurs communes membres. D'autres actions sont également menées au niveau national, sous l'égide de la commission « communication », comme le concours « Écoloustics ». Organisé depuis 2017 en association avec les AODE, il récompense des initiatives locales incitant les élèves de cycle 3 (CM1, CM2 et 6<sup>e</sup>) à réfléchir sur le futur énergétique de leur commune<sup>389</sup>. Il est aussi un vecteur de communication pour la Fédération et ses syndicats adhérents, dont l'image est très souvent peu connue du grand public.

<sup>389</sup> FNCCR, « Concours national Écoloustics. Les énergies dans ma commune, hier, aujourd'hui et demain. La Côte-d'Or, l'Indre-et-Loire, l'Orne et la Somme à l'honneur », Communiqué de presse, 17 juin 2021.

■ Lauréats concours Ecoloustics juin 2023 – Remise des prix nationaux au siège de la FNCCR



## IV. La FNCCR, actrice incontournable des politiques énergie-climat en France

En l'espace d'une trentaine d'années, le visage de la Fédération s'est profondément transformé. Longtemps circonscrite à son « cœur de métier » historique (la régulation des réseaux d'électricité et de gaz), celle-ci a étendu son champ d'action par touches successives, au gré de l'évolution du contexte institutionnel et des opportunités qu'elle a su saisir. Cette mutation, qui la positionne désormais, ainsi que ses adhérents, sur la quasi-totalité de la « chaîne de valeur » de l'énergie, modifie aussi sa place dans le champ institutionnel, faisant d'elle un partenaire de plus en plus reconnu de l'État, mais aussi des régions, dans les politiques énergie-climat qu'ils mènent depuis les années 1990.

### 1. La FNCCR et les AODE, acteurs de la territorialisation des stratégies nationales

La notion de « territorialisation » fait désormais partie des mots d'ordre du ministère en charge de l'Énergie. En dépit de ses ambiguïtés, son contenu et sa signification pouvant différer selon les locuteurs<sup>390</sup>, son usage croissant atteste l'importance qu'occupent désormais, aux yeux de l'État, les acteurs des territoires, notamment les collectivités locales, perçues comme des relais voire des partenaires essentiels des politiques publiques qu'il mène dans l'énergie-climat. Les lois de décentralisation ont en effet conduit à des transferts de compétences importants vers les communes, EPCI, départements et régions en matière d'aménagement, d'urbanisme, de logement ou de mobilités, faisant de ces interlocuteurs des acteurs essentiels de la mise en œuvre des grandes orientations nationales. Signe de l'importance qu'elles occupent dans les dynamiques de transition énergie-climat, les collectivités sont considérées comme générant à elles seules 12 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) et, indirectement, comme ayant une influence sur près de 50 % d'entre elles<sup>391</sup>.

<sup>390</sup> François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et Management Public*, vol. 30, n°4, 2013, pp. 443-472.

<sup>391</sup> Marie Dégremont, « Renforcer le dialogue entre collectivités territoriales et État dans le cadre de l'élaboration de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) », Point de vue, site de France Stratégie, 28 mars 2018.

## Des relations de plus en plus étroites avec le ministère en charge de l'Énergie

Ces évolutions d'ordre institutionnel modifient en profondeur le statut que pouvaient avoir, jusqu'aux années 1990, les collectivités territoriales aux yeux du ministère en charge de l'Énergie. Pendant longtemps, celui-ci n'était pas sans les appréhender avec une certaine distance, voire parfois une forme de condescendance (visible aussi à EDF<sup>392</sup>), les considérant comme incarnant la défense d'intérêts locaux peu compatibles avec un intérêt général dont il s'estimait être le dépositaire. Il entretenait notamment des relations ambiguës avec la FNCCR, reconnaissant certes sa légitimité, inscrite dans le cadre législatif et réglementaire, mais la considérant comme un héritage du passé qui aurait pu disparaître avec la nationalisation et la création de deux grands monopoles publics placés sous la tutelle de l'État. Comme le résume Pascal Sokoloff, observateur privilégié de l'évolution des relations entre la Fédération et le ministère en charge de l'Énergie, cette posture se transforme fortement au cours des décennies 1990-2000 :

*« [Dans les années 1990], les relations avec le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Industrie étaient assez difficiles. Le monde de l'énergie était complètement différent de ce qu'il a été ces dernières années. À l'époque, le monde de l'énergie, c'était EDF, Gaz de France, les centrales nucléaires et les réseaux, qui ont été rattachés durant des années au ministère de l'Industrie. Alors que l'État et EDF étaient largement identifiés et confondus dans la représentation collective, la FNCCR et ses adhérents se rendaient coupables de lèse-majesté en essayant de faire vivre le nouveau contrat de concession et les pratiques de terrain qu'il sous-tendait. Il a fallu des années pour installer, dans les mentalités, l'acceptation de ce nouveau rapport de force. (...) [À partir de 2006], il y a une inversion notable des positionnements. (...) On commençait à voir les syndicats pas forcément comme des adversaires de l'État mais comme des partenaires intéressants pour déployer, dans les territoires, des politiques énergétiques nationales<sup>393</sup> ».*

À la méfiance, voire à l'hostilité, du début des années 1990 succède une période marquée par une multiplication des échanges et des formes de collaboration. Le ministère en charge de l'Énergie appuie ainsi la Fédération dans plusieurs de ses demandes, comme l'incitation à la départementalisation des syndicats d'électricité contenue dans l'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 (cf. chapitre 6), alors que le ministère de l'Intérieur se montre beaucoup plus mesuré sur ce dossier. Il accueille également favorablement la création, en 2009, de la tranche « S » du Facé, destinée à sécuriser les réseaux face aux risques d'intempéries voire de tempêtes, telle que celle vécue en

<sup>392</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., pp. 326-329.

<sup>393</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 7 décembre 2022.

France en 1999<sup>394</sup>. Il soutient enfin de manière très active la création du dispositif ACTEE, qui permet à la Fédération de se positionner de manière plus visible dans le champ de la MDE. Ces quelques exemples, qui ne visent pas à l'exhaustivité, montrent qu'une nouvelle relation, plus équilibrée que par le passé, même si des conflits demeurent, se met progressivement en place. Elle permet à la Fédération de pouvoir s'appuyer sur un allié utile dans les jeux politico-administratifs qui structurent l'action publique dans les territoires, face à d'autres ministères (les Finances, l'Intérieur) ou face à la CRE, qui ne partagent pas toujours, loin s'en faut, ses thèses. Pour le ministère en charge de l'Énergie, la Fédération représente une interlocutrice importante, d'autant plus incontournable qu'elle s'est diversifiée sur l'ensemble de la « chaîne de valeur » de l'énergie (et non plus seulement sur la régulation des réseaux d'énergie) et qu'elle dispose d'un large tissu d'adhérents, beaucoup plus structuré que par le passé et reconnu dans le paysage institutionnel local. Ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher le réaffirme à l'occasion de son intervention lors du congrès de Rennes en 2022 : « cette mission [faire face à l'urgence climatique], comme je l'ai souligné à maintes reprises, ne peut être menée à bien qu'avec l'aide des territoires. Vous détenez de multiples leviers pour mettre en œuvre les politiques climatiques, et vous avez déjà commencé à vous en saisir. Le succès de la stratégie bas carbone repose sur la contribution des collectivités. Vous êtes donc partie prenante de la lutte contre le réchauffement climatique<sup>395</sup> ».

## Une densification du réseau relationnel de la FNCCR dans l'énergie

Ce nouveau « statut » vaut à la Fédération d'élargir fortement le champ de sa participation aux instances nationales traitant des problèmes relatifs aux politiques énergie-climat. Aux cénacles traditionnels que sont le Conseil supérieur de l'énergie ou le Conseil à l'électrification rurale (Facé) s'ajoutent, du côté du ministère de l'Écologie, en charge de l'énergie de 2008 à 2024, de multiples espaces d'échanges et de délibération. Ils touchent bien évidemment à la gestion des réseaux, en lien avec les travaux de la CRE, mais aussi à de nombreux autres domaines, comme les énergies renouvelables, les bâtiments ou les questions d'urbanisme. La Fédération est également associée aux travaux relatifs à l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont le deuxième exercice est lancé en 2017 par le gouvernement d'Édouard Philippe<sup>396</sup>. Institué par la loi TECV de 2015, ce document, qui fait l'objet d'un décret, constitue un moment important de la politique énergétique en France, dans la mesure où il fixe, sur une durée de 10 ans, en lien avec la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), les orientations de l'État concernant l'évolution du système de production (place du nucléaire,

---

<sup>394</sup> *Ibidem*.

<sup>395</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Quel mix énergétique pour la France 2030/2050 ? », p. 3.

<sup>396</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'État en quête...*, *op. cit.*, pp. 133-142.

développement des énergies renouvelables) et de consommation (tendance générale et par secteur, baisse de la part des énergies fossiles). La Fédération y participe à divers titres, d'une part comme membre du Comité de suivi chargé de donner son avis sur les choix exprimés par le gouvernement, d'autre part en tant que contributrice aux différents groupes de travail organisés par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Elle est ainsi présente dans 90 % des ateliers concernant les collectivités locales, soit environ une vingtaine<sup>397</sup>.

Cette implication fait écho à une volonté de se positionner sur les thématiques de la transition énergétique et du changement climatique, mises à l'agenda politique à partir de la décennie 2000. Traitées par la Fédération dans une perspective surtout « paysagère<sup>398</sup> » au début des années 1990 (enfouissement des lignes), les questions environnementales sont par la suite abordées de manière plus large, sous l'angle du changement climatique. Évoquant, en 2009, le Grenelle de l'environnement, qui « a mis en exergue l'implication de nos services publics locaux dans les politiques de lutte contre le changement climatique<sup>399</sup> », Xavier Pintat estime alors que la Fédération doit intensifier ses efforts en matière de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de la demande d'énergie, deux leviers essentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En 2016, une séance plénière intitulée « L'adaptation au changement climatique : quelles actions pour les territoires ? » marque aussi l'intérêt porté sur un sujet encore peu traité. En sortant de son domaine de prédilection (la régulation des services en réseaux), la Fédération entend ainsi renouer avec une tradition qu'elle a toujours cultivée depuis sa création, à savoir être force de proposition dans les grands débats qui animent le domaine de l'énergie.

S'il contribue à conforter l'ancrage de la Fédération auprès des administrations d'État, ce processus d'institutionnalisation continue, qui est très chronophage, n'est pas sans poser la question de la capacité des services de la FNCCR à pouvoir assurer, malgré la croissance importante des effectifs (passés d'une quinzaine de permanents au début des années 1990 à environ 60 trente ans plus tard), des fonctions à la fois de représentation externe et d'animation du réseau d'adhérents, aux questions et exigences toujours plus nombreuses. Il nécessite de nouer des formes de partenariat avec des acteurs plus spécialisés qu'elle dans certains domaines, donnant lieu à de nouvelles formes d'action collective (communiqués communs, organisation d'événements conjoints, etc.), loin de ses premières années d'existence, où elle opérait souvent de manière assez isolée. Quelques exemples l'ont illustré dans ce chapitre, autour de la défense des consommateurs (Médiateur national de l'énergie, CLCV, CNAFAL, etc.), de la lutte contre la précarité énergétique (ONPE, Fondation Abbé Pierre, Secours catholique, etc.), du déploiement des énergies renouvelables (SER, création de FGR, etc.)

---

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>398</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991.

<sup>399</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 11.

ou de la maîtrise de la demande d'énergie (ADEME, etc.). D'autres le montreront dans les parties qui suivent, dans les domaines de l'eau, du numérique ou des mobilités. Ainsi, au terme de ce processus de diversification, le réseau des acteurs avec lesquels la FNCCR interagit apparaît aujourd'hui sans commune mesure avec celui qu'il fut historiquement, par le nombre mais aussi par la nature de ses partenaires.

## 2. De la menace à la coopération : l'échelon régional, nouvel allié des AODE

Alors qu'il avait pu représenter, au lendemain de la nationalisation, une menace pour la FNCCR et ses adhérents (cf. chapitre 3), l'échelon régional est désormais appréhendé sous un jour plus positif. La création des établissements publics régionaux de distribution n'est qu'un lointain souvenir, survivance d'une période révolue depuis la libéralisation. Ce faisant, la perspective d'une région susceptible de devenir, à terme, autorité organisatrice des réseaux publics de distribution d'énergie s'estompe, les sources d'inquiétude, sur ce sujet, venant plutôt des revendications des EPCI ou des conseils départementaux<sup>400</sup>. Au contraire, cette institution, encore en voie de consolidation, est progressivement identifiée comme une alliée potentielle, à l'heure où la dynamique de renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre menace de grignoter les bases territoriales des AODE.

### Les régions, un acteur émergent dans les politiques de l'énergie-climat dans les territoires

L'intérêt porté par les régions à l'énergie n'est pas récent. Il se manifeste dès la création de ces institutions, d'abord sous forme d'établissements publics (loi du 5 juillet 1972) puis de collectivités territoriales à part entière (lois de décentralisation de 1982-1983). Dès les années 1970, plusieurs d'entre elles (Aquitaine, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) s'investissent dans ce domaine, en créant parfois des agences dédiées. Elles s'efforcent alors de soutenir les politiques menées en faveur de la maîtrise de l'énergie (en usant notamment de leurs responsabilités dans la construction et l'entretien des lycées) et des énergies renouvelables (appui aux filières du solaire et de la géothermie). Beaucoup d'entre elles tissent, à cette occasion, des liens de collaboration avec l'AFME puis l'ADEME, qui trouvent en elles des

---

<sup>400</sup> L'Assemblée des départements de France (ADF) propose, en 2014, de transférer la compétence « distribution d'électricité » aux conseils généraux, dans le cadre de la loi NOTRe (FNCCR, Congrès de 2009, p. 119). Cette demande réapparaît en 2019, sans succès (FNCCR, Conseil d'administration, PV de la réunion du 6 juin 2019, pp. 3-6).

partenaires bienvenus, alors que l'État fait montre d'une certaine inconstance dans ses engagements. Malgré ce dynamisme, les conseils régionaux restent cependant des acteurs encore périphériques dans le paysage institutionnel local de l'énergie, au regard de leur champ de compétences (limité) et de leurs moyens humains et financiers (faibles), en comparaison de ceux dont disposent les départements et les communes.

Leur place ne cesse de s'affirmer par la suite, au gré de nouveaux transferts de responsabilités (loi POPE de 2005 renforçant leurs compétences dans la maîtrise de l'énergie) et, surtout, de la reconnaissance progressive de leur rôle dans la planification des politiques énergie-climat. Longtemps bridée par l'État, qui tient à conserver la maîtrise de ce processus<sup>401</sup>, cette fonction se renforce, au fur et à mesure qu'il apparaît nécessaire de les associer davantage à la mise en œuvre des stratégies nationales. Plusieurs évolutions viennent acter ce changement, comme les expériences des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRA(D)DT) des lois Pasqua (1995) et Voynet (1999), des schémas de service collectifs de l'énergie (SSCE) de la loi Voynet (1999) ou des schémas régionaux air climat énergie (SRCAE) consécutifs aux lois Grenelle de l'environnement (2009-2010), auxquels s'articulent les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR). Créés par la loi NOTRe de 2015, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constituent la dernière étape en date de ce long processus, même si, en l'espèce, l'État conserve des prérogatives importantes, à travers notamment les outils de la SNBC et de la PPE. Fusionnant les anciens SRCAE, S3REnR avec d'autres documents, les SRADDET font désormais des régions les seules responsables des démarches de planification (auparavant copilotées par les services déconcentrés de l'État), le Préfet de région n'intervenant, formellement, que pour valider ces documents, en s'assurant de leur compatibilité avec les prescriptions nationales. Pour la partie « énergie », ces nouveaux schémas comportent, sur la base d'un diagnostic territorial, des dispositions censées orienter les politiques menées par les collectivités infrarégionales, ses objectifs concernant la maîtrise de la demande en énergie, la performance énergétique du bâti existant, la production d'énergies renouvelables (soutien à certains filières, zones d'implantation) ainsi que le pilotage et la localisation des réseaux. Par ailleurs, la loi NOTRe confère un nouveau rôle aux régions, propulsées cheffes de file « climat, qualité de l'air, énergie et développement durable du territoire ».

### Les AODE, des « bras armés » des régions ?

La Fédération prend, au cours des années 2010, la mesure des opportunités qu'une collaboration avec les conseils régionaux peut représenter pour son tissu d'adhérents.

---

<sup>401</sup> François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique... », *op. cit.*, pp. 443-472.

En effet, bien qu'ayant été confortées par les lois NOTRe et TECV, dont elles sont considérées comme les « grandes gagnantes », les régions disposent surtout de compétences de type programmatique. Certes, beaucoup d'entre elles mettent en place des structures et des outils pour atteindre les objectifs qu'elles se fixent dans l'énergie-climat, en lien avec les SRADDET<sup>402</sup>. Dans le domaine des énergies renouvelables, elles créent des SEM, à l'instar des syndicats d'énergie. S'agissant de la maîtrise de la demande d'énergie, certaines se saisissent de l'outil du tiers-financement pour s'attaquer au chantier de la rénovation des bâtiments. Mais ces initiatives restent insuffisantes étant donné l'ampleur des actions à mener. Ainsi, à l'instar de l'État, qui a besoin des acteurs locaux pour atteindre ses ambitions, les régions cherchent à s'appuyer sur les collectivités infrarégionales pour territorialiser leurs objectifs, au regard des nombreuses compétences dont celles-ci disposent, dans l'énergie et, plus largement, dans l'urbanisme, le logement ou les transports (cf. tableau *infra* : Les compétences des collectivités territoriales en matière d'énergie-climat).

C'est fortes de ce constat que les AODE, incitées par la Fédération, cherchent à se positionner comme des partenaires. Beaucoup le font de manière coordonnée, en s'appuyant sur les « ententes » ou les « pôles » énergie qui ont commencé à se former à partir de la fin de la décennie 2000. Les syndicats de la région Centre sont les premiers à se lancer dans une telle démarche, en créant, en 2009, le « Pôle énergie centre<sup>403</sup> ». Deux ans plus tard, ceux de la région Bretagne lui emboîtent le pas et décident d'unir leurs forces autour du « Pôle énergie Bretagne (PEBreizh) ». À l'origine, cette initiative n'est pas encore motivée par le souci de devenir des interlocuteurs des régions. Elle procède d'abord et avant tout de la volonté d'unir les efforts des AODE face à ERDF, à l'heure où le GRD se réorganise à une plus vaste échelle<sup>404</sup>. Cette dynamique interdépartementale trouve une nouvelle vigueur au lendemain des réformes territoriales (MAPTAM, NOTRe), qui ont ébranlé les syndicats. La Fédération décide de l'amplifier, afin de donner une plus grande visibilité aux AODE. Dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* au lendemain du vote de la loi TECV, Xavier Pintat met ainsi en avant le « couple » régions - AODE dans la mise en œuvre des politiques publiques, déclarant qu'« aux côtés des régions, chefs de file de la transition énergétique, les AODE – qui prennent le plus souvent la forme de groupements de communes de très grande taille, syndicats mixtes départementaux et métropoles – sont sans doute les mieux armées pour mettre en œuvre cette loi dans les territoires, en mobilisant activement les économies d'échelle. Outre qu'elles ont la responsabilité des réseaux d'énergie, elles disposent de nombreuses compétences techniques dans des domaines-clés, qui intéressent directement les collectivités généralistes que sont les communes ou les

<sup>402</sup> Voir les exemples de l'Occitanie et de l'Île-de-France développés par, respectivement, Raphaëlle Viénot et Raphaël Claustre dans le dossier spécial de la revue *Pouvoirs locaux* coordonné par Benoît Boutaud, François-Mathieu Poupeau et Carine Staropoli (« La transition énergétique, laboratoire de l'action publique ? », *Pouvoirs locaux*, n°119, 1/2021).

<sup>403</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, table-ronde n°1 « La transition énergétique dans les territoires : entre planification et mise en œuvre », p. 1.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

intercommunalités<sup>405</sup> ». Le congrès organisé par la Fédération à Tours (2016) se fait lui aussi l'écho de cette volonté de « reconquête » territoriale, mettant en avant les vertus d'un partenariat fort avec les régions. Une table-ronde intitulée « La transition énergétique dans les territoires : entre planification et mise en œuvre » donne l'occasion de présenter les initiatives prises en Aquitaine et en Bretagne<sup>406</sup>. Une séance plénière « Réforme territoriale et services publics en réseaux » fait part de l'expérience bretonne. Intervenant à la suite de l'allocution de Jean-Bernard Lévy, Ladislav Poniadowski, sénateur de l'Eure, président du Syndicat de l'électricité et du gaz de l'Eure, se fait lui aussi l'écho de cette stratégie : « plus qu'une question, c'est un message que je vais adresser à mes collègues. La loi sur la transition énergétique donne des pouvoirs importants en matière énergétique aux régions. Si elles ont une compétence très large, elles n'ont pas les hommes, et elles ne savent pas quoi en faire. Il est très important que nous, Présidentes et Présidents des syndicats d'énergie, nous proposons à notre président de région d'être des partenaires pour l'aider à mettre en œuvre cette compétence<sup>407</sup> ». S'inscrivant dans cette stratégie de long terme, la FNCCR obtient que la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi climat et résilience) précise que les AODE siègeront de droit au sein des Comités régionaux de l'énergie qui doivent être mis en place pour débattre, notamment, des objectifs de développement des énergies renouvelables sur leur territoire.

Une nouvelle phase semble donc s'ouvrir dans l'histoire des AODE. Même si ces dernières restent profondément ancrées dans leur territoire départemental, leurs réseaux relationnels se densifiant à ce niveau, elles se projettent également de plus en plus vers l'espace régional, au regard de l'évolution du système politico-administratif français. Cette volonté de partenariat se traduit par l'adoption de plusieurs conventions, qui formalisent les apports des AODE aux politiques régionales, dans les énergies renouvelables ou la maîtrise de la demande d'énergie. Précurseuse en la matière, la Bretagne est ainsi rejointe par plusieurs homologues, comme Auvergne-Rhône-Alpes, signataire d'un document de partenariat avec l'association « Territoire d'énergie Auvergne-Rhône-Alpes » (TEARA), anciennement USERA<sup>408</sup>. Cette collaboration nouvelle contribue à légitimer l'action des AODE, les arrimant à une institution qui bénéficie d'une image de modernité, quand le « diptyque » communes-départements, auquel les syndicats

<sup>405</sup> Xavier Pintat, « Les collectivités doivent travailler ensemble sur la transition énergétique », *Le Monde*, 23 octobre 2015.

<sup>406</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016.

<sup>407</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, plénière « Intervention de Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF », p. 6

<sup>408</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, plénière « Solidarités et interdépendances territoriales », pp. 3-4.

<sup>409</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 10 décembre 2015, p. 8.

<sup>410</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 17 mars 2016, p. 13.

<sup>411</sup> TEPOS : Territoire à énergie positive ; PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural.

<sup>412</sup> FNCCR, Conseil d'administration, PV de la réunion du 17 mars 2016, p. 13.

<sup>413</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, « Rapport de mandat 2017-2020 », p. 55.

## Moderniser l'image des AODE : la marque « Territoire d'énergie ».

Alors que vient de se clore une séquence institutionnelle importante pour les acteurs territoriaux de l'énergie, avec le vote successif des lois MAPTAM, NOTRe et TECV, la Fédération décide, en 2015, de créer la marque « Territoire d'énergie ». Comme l'indique Xavier Pintat<sup>409</sup>, il s'agit de « moderniser la politique d'image et de communication des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) ». Sans pour autant abandonner les termes de « syndicat » ou d'« AODE », qui restent des marqueurs forts de l'identité des adhérents, la Fédération estime nécessaire de leur permettre de renforcer leur image auprès d'un plus vaste public (élus locaux, citoyens, entreprises, associations, médias, etc.), alors que leur avenir reste menacé par l'affirmation des métropoles et des EPCI. Un groupe de travail « Pôle énergie » est ainsi constitué, en lien avec la commission « Communication », avec l'assistance de quelques agences spécialisées dans la propriété intellectuelle et la communication notamment. Un temps entrevue, l'appellation « Pôle énergie publique » est finalement rejetée, au profit de « Territoire d'énergie ». Ce libellé, que tout syndicat membre de la Fédération peut utiliser en y apposant le nom de son territoire (Auvergne-Rhône-Alpes, Lot, Flandre, etc.), est assortie d'un logo-type, pour assurer une cohérence nationale. Cette nouvelle mention revêt un double intérêt pour la Fédération<sup>410</sup>. Le terme « territoire » jouit d'une certaine audience, apparaissant sous forme de nom ou d'adjectif dans de nombreux termes de l'action publique (TEPOS, PCAET, PETR<sup>411</sup>, etc.). Il permet également de ne pas désigner de territoire type, ce qui offre d'embrasser à la fois des espaces ruraux ou urbains, alors que la Fédération souhaite accueillir en son sein davantage de grandes villes et de métropoles. Complémentaire, le terme « énergie » renvoie quant à lui au champ d'action des adhérents mais aussi à une « valeur positive au plan comportemental (avoir de l'énergie au sens du dynamisme et de la volonté d'agir)<sup>412</sup> ». Avalisée par les instances dirigeantes, la marque est progressivement déployée<sup>413</sup>. Fin 2017, une trentaine d'adhérents l'ont déjà adoptée au niveau départemental, contre sept au niveau régional. 38 syndicats et 7 ententes régionales l'ont fait en 2018. En 2019, ce ne sont pas moins de 74 AODE et 10 ententes régionales qui l'utilisent comme support de communication. Par la suite, deux autres marques sont créées dans l'eau (« Cycle de l'eau ») et dans le numérique (« Territoire numérique »), témoignant, là encore, d'une volonté de reposicionnement d'image.



sont encore très souvent associés, est présenté comme plus « archaïque ». Elle n'exclut pas des formes de coopération avec les métropoles et les EPCI. Plusieurs interventions lors des congrès de 2016 et 2019 en témoignent, qui montrent que des espaces d'échanges s'ouvrent dans plusieurs territoires autour de questions pragmatiques, invitant les protagonistes à dépasser, sur le terrain, les rivalités qui peuvent exister au niveau national.

### ■ Les compétences des collectivités territoriales en matière d'énergie-climat<sup>414</sup>

|                          | Compétences liées au climat  | Production et distribution d'énergie |  | Maîtrise de l'énergie                |                   |   |
|--------------------------|--|--------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------------|---|
| <b>Région</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cheffe de file « climat, qualité de l'air, énergie et développement durable du territoire »</li> <li>• Planification du développement économique, des transports, du climat air énergie et de la biodiversité (SRADDET)</li> <li>• Agriculture (gestion des fonds européens)</li> </ul> | Financement participatif             | Aménager ou faire aménager des réseaux de distribution | Schémas régionaux biomasse et éolien | Tiers financement | Service public de l'efficacité énergétique                        |
| <b>Département</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Routes départementales</li> <li>• Collèges</li> <li>• Transport des enfants handicapés</li> </ul>   |                                      |  |                                      |                   | Exploiter une installation de production d'énergies renouvelables |
| <b>Inter-communalité</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chef de file « mobilité durable et qualité de l'air »</li> <li>• Élaboration de plusieurs documents de planification et d'urbanisme (PLUI, PDUI, PLH, SCoT, PCAET)</li> </ul>   |                                      | Coordinateur de la transition énergétique              |                                      |                   |   |
| <b>Commune</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cheffe de file « mobilité durable et qualité de l'air »</li> <li>• Voirie</li> </ul>  |                                      | Permis de construire                                   |                                      |                   |   |

<sup>414</sup> RAC, « Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales », mai 2016, p. 34.



## CHAPITRE HUIT

# LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT À L'ÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Dans son Rapport public annuel du 10 mars 2023, la Cour des Comptes, en rappelant que l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation et en soulignant que « la protection, la mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général » a lancé une alerte critique sur la raréfaction de la ressource hydrique et les difficultés, sinon les incohérences, croissantes de sa gestion avec une multiplicité d'acteurs publics et privés. Cette alerte amplifiait directement l'écho de la sécheresse critique de l'été 2022 qui a tendance à devenir endémique avec les conséquences multiples du réchauffement climatique<sup>415</sup>.

Or c'est bien dans une perspective de coordination, de régulation et de professionnalisation du service public de l'eau et de l'assainissement, dans un élargissement historique contemporain du petit au grand cycle de l'eau, que se sont toujours situées la mission et l'action de la FNCCR, nettement renforcées depuis trente ans, c'est-à-dire depuis le début des années 1990.

La dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle fut en effet une étape majeure dans l'histoire des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement, avec une montée en puissance de la présence de la FNCCR et du développement de ses compétences professionnelles et de coordination dans ce secteur qui devient stratégique pour faire face aux défis de la transition écologique, au-delà de la seule transition énergétique. L'environnement juridique et institutionnel de ce secteur croissant d'activité se renforce et se complexifie nettement avec la publication de la directive européenne du 21 mai 1991 sur la collecte et le traitement des eaux usées qui impose aux communes de mettre en place des systèmes d'assainissement plus onéreux. Cette directive est à l'origine directe de la forte augmentation du prix de l'assainissement à partir des années 1990. La seconde directive européenne majeure est celle du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, qui remplace celle du 15 juillet 1980 et qui en renforçant les normes et obligations conduit également à des augmentations régulières du coût de l'eau<sup>416</sup>. Enfin, la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 a instauré une politique communautaire de l'eau et a en particulier renforcé les processus de gouvernance décentralisée, même si la France était plutôt en avance<sup>417</sup> et fixé des objectifs très ambitieux en matière d'atteinte du « bon état » des masses d'eau, mais sans s'en donner les moyens financiers ni politique et de cohérence des autres politiques publiques (par exemple sur l'interdiction de mise sur le marché de produits polluants ou la mise en œuvre effective du principe « pollueur-payeur »).

Au-delà de ces réglementations sectorielles européennes, l'activité de la FNCCR dans le domaine de l'eau s'est développée considérablement durant ces trois dernières décennies en s'adaptant à des réglementations plus générales comme la loi Sapin du 29 janvier 1993, cruciale dans la trajectoire globale de la FNCCR, et en intégrant les textes qui modifient la réglementation des marchés publics, des délégations de service public et de la coopération intercommunale à la fin de la décennie 1990. Elle s'est en même temps largement mobilisée pour apporter des réponses territoriales concertées aux défis environnementaux croissants, ceux de la transition écologique avec en premier lieu la raréfaction critique des ressources hydriques.

---

<sup>415</sup> Voir « Allons-nous manquer d'eau ? Nos territoires à l'épreuve du dérèglement climatique et de la préservation des ressources », *Réseaux publics. La Lettre de la FNCCR*, n°4, printemps 2023.

<sup>416</sup> Cette directive de 1998 a renforcé le cadre réglementaire européen en matière d'eau potable, en s'appliquant à l'ensemble des eaux destinées à la consommation humaine, à l'exception des eaux minérales naturelles et des eaux médicinales.

<sup>417</sup> Cette directive 2000/60/CE a fait le choix d'une approche par grands bassins hydrographiques, inspirée de la loi française de 1964, qu'elle appelle districts. Elle introduit un principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau et elle a imposé aux États membres de parvenir à un bon niveau de qualité écologique des eaux dans un délai de 15 ans et d'arrêter progressivement le rejet de certains produits dangereux dans un délai de 20 ans.

# I. Le renforcement et la diversification d'une compétence eau historique : du FNDAE à la GEMAPI

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, la FNCCR a commencé à s'intéresser à la gestion de l'eau dès le second après-guerre dans un contexte général de modernisation volontariste de la France et de développement des services publics en réseau, dans un équilibre tout aussi difficile pour le cycle de l'eau que pour le vaste secteur de l'énergie, qui occupe beaucoup plus la une de l'actualité, entre régulation nationale, construction de services publics locaux et dynamiques entrepreneuriales à la recherche de préservation et de développement de niches de profits. Un jalon essentiel fut la création en 1954 du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), fonds de solidarité en faveur de l'adduction d'eau dans les communes rurales.

## 1. La réactivation par la Fédération de sa compétence eau dans les années 1990 au service de l'optimisation des services publics locaux

À partir de la fin des années 1960 l'engagement de la FNCCR dans l'économie politique de l'eau s'essouffle progressivement, comme nous l'avons vu<sup>418</sup>, avec la mise en application de la loi du 16 décembre 1964 sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre la pollution et ses répercussions importantes pour les collectivités locales. En effet, comme le rappelle Michel Desmars, la Fédération n'a pas malheureusement perçu immédiatement le pouvoir croissant des agences de l'eau et des comités de bassin, entretenant de fait très peu de relations avec ces instances dans les années 1970 et 1980<sup>419</sup>.

À la fin des années 1970 la politique publique française de l'eau a dû aussi s'inscrire progressivement dans un cadre européen, ainsi que nous l'avons souligné d'emblée. La législation communautaire a d'abord porté sur les usages de l'eau, prioritairement l'eau potable, avec la toute première Directive 80/778/CEE du 15 juillet 1980 relative

<sup>418</sup> Voir *supra* le chapitre 4.

<sup>419</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, puis avec un important décalage chronologique sur la réduction des pollutions<sup>420</sup>.

Après les lois de décentralisation de 1982, le contexte de la gestion des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement a été profondément modifié. Alors que les actes des collectivités étaient auparavant étroitement encadrés par les services de l'État, ceux-ci ont brutalement desserré leur contrôle : plus de modèle de contrat obligatoire pour les délégations de service public, plus d'examen préalable par les services de l'État avant la décision des élus pour la plupart des dossiers, etc. Mettant à profit cette nouvelle liberté, certaines grandes villes, en premier lieu Grenoble et Toulouse, ont délégué dans les années 1980 leurs services jusqu'alors en régie dans des conditions assez discutables. Des élus furent ainsi aveuglés par les droits d'entrée que les entreprises délégataires versaient aux collectivités, alors que ces contrats s'avèrent rapidement déséquilibrés au détriment des secondes. Une telle trajectoire parut rapidement préoccupante pour de nombreux responsables de collectivités. Il leur sembla dès la fin des années 1980 nécessaire de mieux s'organiser pour être plus à même de défendre les intérêts des usagers des services et d'exercer efficacement la maîtrise d'ouvrage<sup>421</sup>.

La loi du 3 janvier 1992, dite "loi sur l'eau" ou loi Lalonde, amena en effet une relance majeure de la politique publique de l'eau. L'eau y est reconnue en tant que "patrimoine commun de la Nation" et la loi instaure un nouveau système de planification globale de la ressource avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les compétences et obligations des communes et de leurs groupements sont renforcées notamment en matière d'assainissement des eaux usées, avec le transfert des missions de contrôle des systèmes d'assainissement non-collectifs relevant jusqu'alors des DDASS et donc la création des « SPANC », et l'obligation d'équiper d'un système de collecte et d'épuration des eaux résiduaires les « agglomérations d'assainissement » de plus de 2 000 équivalents-habitants (obligation issue de la Directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires). Le législateur transfère ainsi globalement aux collectivités locales la responsabilité et la charge financière de la distribution d'eau potable et de la politique d'assainissement.

Le développement de l'activité de la FNCCR dans le domaine de l'eau s'est alors fait très progressivement dans le sillage direct de l'application de cette loi du 3 janvier 1992, qui représente une nouvelle bifurcation majeure dans la politique publique de l'eau. Avec le recrutement de Michel Desmars en 1993, c'était la première fois que la

---

<sup>420</sup> Il faut en réalité attendre, comme nous l'avons vu, la Directive européenne du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux usées urbaines.

<sup>421</sup> Arch. FNCCR, PV des Assemblées générales du 28 juin 1988 et du 20 avril 1989 de la FNCCR et Note « Pour une délégation maîtrisée de l'eau potable », juin 1996

FNCCR disposait d'un spécialiste de l'eau entièrement dédié au développement de ce domaine et de son champ de compétences au sein de la Fédération. La trentaine de collectivités déjà adhérentes se sont alors fortement impliquées dans un esprit volontariste, qui a d'abord conduit au développement de canaux de diffusion d'informations et de partage d'expériences sur le terrain, avec en particulier la création de la « *Lettre S des services des eaux* », qui a rencontré un succès croissant. Les adhésions ont augmenté alors régulièrement<sup>422</sup> et les besoins exprimés renvoyaient souvent à la complexité des dispositifs et des règlements juridiques, portant à la fois sur les contrats avec les délégataires des services publics, les marchés publics, le passage de canalisations publiques dans des terrains privés, sans oublier le droit de la consommation, face à la montée des litiges avec les usagers et leurs associations sur le prix de l'eau, les compteurs gelés, etc... En même temps les contacts entre les adhérents Cycle de l'eau de la FNCCR ont été facilités, puisque les échanges sur les retours d'expérience représentent une partie importante de la plus-value substantielle apportée par la participation à la Fédération.

En effet, pour éclairer cette nouvelle dynamique d'action de la Fédération lancée dans les années 1990, beaucoup de questions restent communes à tous les services publics d'eau et d'assainissement quel que soit le mode gestion, même si au sein de la Fédération pour traiter utilement des questions spécifiques il existait une Section des services en régie, créée dès 1935, et une Section des services délégués. En outre le fait d'avoir un pied dans la gestion publique et l'autre pied dans la gestion déléguée permet aux deux types de collectivités membres de la FNCCR de se renforcer mutuellement. D'une part aider les services délégués implique d'élever leur niveau de compétence face aux délégataires, mais même avec la meilleure expertise du monde, il faut pouvoir mettre en avant d'autres arguments, en particulier en termes de dissuasion. Pour négocier d'égal à égal avec ces entreprises, il faut leur montrer que, si la collectivité n'est pas satisfaite, elle peut revenir en régie et cette alternative doit être réellement crédible, ce qui implique des régies qui fonctionnent bien et des retours en régie réussis. Inversement les responsables des régies ont aussi intérêt à se confronter aux résultats de la gestion déléguée pour vérifier qu'ils sont compétitifs.

Dans cette perspective d'émulation et de *benchmarking* entre les deux modes de gestion, la loi Sapin du 29 janvier 1993, « sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques », a été une étape importante pour les délégations de service public. Ce texte, qui représente un tournant majeur, concerne directement l'organisation et la gestion des services municipaux d'eau et d'assainissement, en instituant notamment une procédure précise de délégation. La mise en concurrence des entreprises en matière de délégation de service public devient désormais une obligation. Toutefois, une collectivité peut négocier directement avec une entreprise dans le cas où aucune offre n'a été proposée ou acceptée par la

---

<sup>422</sup> Voir *infra* la troisième partie de ce chapitre sur la structuration du département Cycle de l'eau et le développement multiforme de ses activités.

collectivité dans le cadre de la procédure “normale”<sup>423</sup>. Le contenu des contrats devient strictement encadré : le délégataire doit produire chaque année à l’autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes, retraçant la totalité des opérations afférentes à l’exécution de la délégation de service public, mais aussi une analyse de la qualité de service. Elle a posé le principe d’une mise en concurrence périodique obligatoire, avec une durée des contrats tenant compte du montant des investissements réalisés par le délégataire, alors qu’avant cette loi la procédure était quasiment inexistante, conduisant à une prorogation fréquente des contrats avec la même entreprise pendant plusieurs décennies.

La loi Sapin du 29 janvier 1993 a ensuite été complétée par la loi Barnier du 2 février 1995, « relative à la protection de l’environnement », qui précise, uniquement pour les contrats dans les domaines de l’eau potable, des eaux usées et des déchets, que les droits d’entrée sont interdits et que la durée des contrats d’affermage, c’est-à-dire sans investissement financé par le délégataire, est limitée à 12 ans<sup>424</sup>. Enfin la loi Mazeaud du 8 février 1995 complète ce diptyque, « relative aux marchés publics et délégations de service public », elle prévoit la remise d’un rapport par le délégataire, qui doit comporter les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l’exécution de la délégation et une analyse de la qualité du service. Le rapport doit être assorti d’une annexe permettant à l’autorité délégante d’apprécier les conditions d’exécution du service public.

Dans ce contexte, la FNCCR publie dès 1996 un guide intitulé « Pour une délégation maîtrisée de l’eau potable » qui propose aux élus et à leurs collaborateurs des points de repère en ce qui concerne le choix du mode de gestion des services d’eau et d’assainissement ainsi que la procédure de délégation, depuis la remise en concurrence jusqu’à l’exécution du contrat.

Les effets des lois Sapin, Barnier et Mazeaud furent cependant assez longs à se concrétiser face à l’inertie des contrats en cours, dont une proportion substantielle avait été renouvelée juste avant leur entrée en vigueur. « *En outre, les délégataires n’ont pas une tendance naturelle à se faire une forte concurrence entre eux car ils ont peu d’espoir de gains importants s’ils remportent de nouveaux contrats à des tarifs assez faibles, et la participation aux mises en concurrence leur coûte cher pour préparer les offres et participer aux négociations, sans certitude d’obtenir finalement le contrat*<sup>425</sup> ». Ainsi au milieu des années 2000 à peine 4 à 5 % des contrats de DSP du secteur de l’eau potable et de l’assainissement avaient changé de main<sup>426</sup>.

---

<sup>423</sup> Article L.1411-8 du CGCT.

<sup>424</sup> La loi Barnier institue l’obligation d’un rapport annuel sur le prix et la qualité des services d’eau et d’assainissement (article 73), fixant la durée des délégations de service public (article 75), interdisant les droits d’entrée (article 76), et introduisant la responsabilité des personnes morales (article 81).

<sup>425</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

<sup>426</sup> Arch. FNCCR, Congrès de la FNCCR de 2006.

La portée des trois lois Sapin, Barnier et Mazeaud fut cependant globalement très salubre, car elles ont enfin institué des règles éliminant certaines pratiques douteuses constatées antérieurement dans un secteur beaucoup plus exposé que celui de l'énergie, qui a été beaucoup plus rapidement mieux encadré, avant même la loi de nationalisation du 8 avril 1946 et la création d'EDF et GDF.

## 2. De la LEMA (2006) au développement difficile de la GEMAPI : la FNCCR dans le creuset territorial de la transition écologique du petit au grand cycle de l'eau.

Depuis les années 2000, la législation française et européenne s'est constamment renforcée, et en même temps complexifiée, pour les collectivités territoriales et la gestion de leurs services publics, pour faire face aux nouveaux défis climatiques et à la raréfaction critique des ressources hydriques.

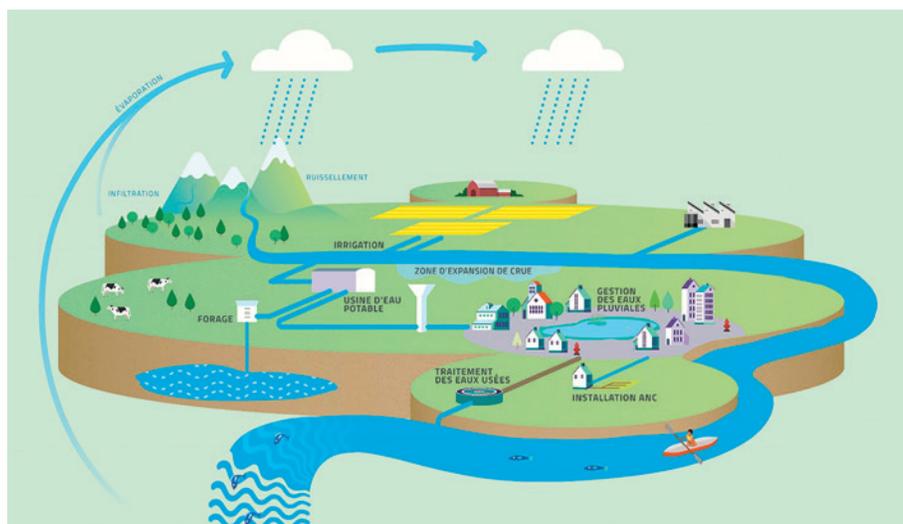
La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 constitue ici une avancée indéniable car elle a posé de façon décisive la réalisation de conditions permettant « un bon état écologique des eaux » en 2015, conformément à la directive européenne du 23 octobre 2000. Elle a ouvert de nouveaux outils réglementaires permettant d'améliorer la lutte contre les pollutions, la gestion quantitative de l'eau en favorisant les économies d'eau et le partage de la ressource et la restauration du bon fonctionnement des milieux aquatiques. Parmi ses objectifs figuraient également l'amélioration des conditions d'accès à l'eau pour tous et une transparence accrue du fonctionnement du service public de l'eau.

La loi LEMA de 2006 a ainsi renforcé un certain nombre de missions et d'obligations des collectivités en matière d'eau potable et surtout d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales qui se voit érigée en service public administratif obligatoire<sup>427</sup>, devenant une priorité clairement affichée, avec un cadre plus formalisé d'exercice des compétences, et d'organisation des services. Elle a également contribué à renforcer le pouvoir des collectivités vis-à-vis des contrats de concession, même si l'essentiel avait quand même été fait avec le triptyque des lois Sapin, Barnier et Mazeaud sur la transparence, les rapports obligatoires et les indicateurs de performance. En même temps la LEMA a lancé une nouvelle dynamique d'organisation, d'encadrement et de contraintes environnementales croissantes sur le grand cycle de l'eau, en renforçant en particulier les dispositions sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

---

<sup>427</sup> Dotée d'une taxe dédiée qui sera toutefois abandonnée en 2014.

## ■ Schéma des petit et grand cycles de l'eau en France<sup>428</sup>



Selon Paul Raoult, président de Noréade et vice-président de la FNCCR qui a été rapporteur de la LEMA au Sénat, « il y a eu avec la nouvelle législation une augmentation considérable du prix de l'assainissement qui est devenu dans la plupart des collectivités plus élevé que l'eau potable alors qu'une défiance vis-à-vis du prix de l'eau et de l'assainissement s'était ancrée dans les médias et l'opinion publique à la suite des scandales des années 90. Il a fallu ainsi aider les collectivités à mettre en place des stratégies de pilotage des services et de transparence sur les coûts, la performance et les tarifs pour éloigner les suspicions d'anomalies, voire de corruption<sup>429</sup> ».

Certes les bases de la législation française sur l'assainissement, dans la foulée de la directive européenne du 21 mai 1991 sur la collecte et le traitement des eaux usées, avaient été posées par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, dite loi Lalonde, dont nous avons déjà examiné l'importance et les répercussions sur la trajectoire de gestion du petit cycle de l'eau. Mais la LEMA de 2006 a bien introduit pour l'assainissement des avancées majeures. Pour la gouvernance du grand cycle de l'eau, elle renforçait le rôle des comités de bassin et des agences de l'eau, deux écosystèmes différents, dont la concertation, et à plus forte raison la coordination, restaient limitées. Des prescriptions de gestion quantitative étaient posées, avec l'introduction ou le renforcement des débits réservés dans les cours d'eau, en étiage, et des limites de prélèvements pour maintenir ces débits réservés en étiage. À l'origine ces débits réservés et ces limites de prélèvements furent perçus comme une contrainte pesant sur les services d'eau d'abord, et non comme une contrainte sur le milieu.

<sup>428</sup> Source : FNCCR.

<sup>429</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

Deux législations territoriales entraînent des répercussions déterminantes sur la gestion du cycle de l'eau, sur la gouvernance du petit cycle de l'eau et surtout sur le grand cycle, et l'action diversifiée et continue de la FNCCR au service de ses adhérents. D'abord la loi du 27 janvier 2014 « de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) a attribué au bloc communal (communes et intercommunalités) une compétence ciblée et obligatoire pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)<sup>430</sup>. La création de cette nouvelle compétence a été portée par un amendement sénatorial (mais incontestablement préparé par le gouvernement d'alors) qui visait principalement sa composante « inondation » - pour preuve, la taxe dédiée à la GEMAPI ne devait initialement financer que la lutte contre les inondations et les submersions marines. En effet, la majorité des parties prenantes partageait le constat d'une insuffisance des moyens et de la gouvernance en la matière, que la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 », qui avait notamment transposé la directive du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, n'avait pas réussi à corriger. Ces manquements concernaient toutes les échelles, à commencer par l'État qui n'était pas à la hauteur, en termes à la fois organisationnels, humains et surtout financiers, dans les gestions de ces risques, en particulier pour l'entretien de ses infrastructures considérables de digues fluviales ou littorales.

En réalité avec le recul historique et la distance critique nécessaire, l'avènement de la compétence GEMAPI fut davantage un processus de réorganisation de dispositifs de gestion lacunaires et de montée en puissance de l'encadrement environnemental, et donc de contraintes pour les collectivités territoriales, qu'une création *ex nihilo* d'un domaine complètement nouveau pour les collectivités. En France comme plus largement en Europe occidentale, on s'est depuis fort longtemps occupé des inondations, des submersions marines et des autres aspects de la gestion des milieux aquatiques, bien avant la loi MAPTAM de janvier 2014. Mais les missions correspondantes étaient extrêmement dispersées entre de nombreux maîtres d'ouvrage publics comme privés, avec un réel manque d'efficacité en raison d'une absence de vision globale de gestion et de multiples difficultés de coordination lorsque des interventions sont nécessaires<sup>431</sup>. Face à des dispositifs complexes aux résultats très limités et globalement insatisfaisants, il a fallu cependant attendre le révélateur de la tempête Xynthia de février 2010, puis sur le littoral varois, en novembre 2011 pour une véritable prise de conscience des enjeux, déclenchant le processus qui a abouti à la compétence GEMAPI. Cette très forte tempête sur le littoral Atlantique du 26 février au 1<sup>er</sup> mars 2010 a entraîné des conséquences particulièrement dévastatrices sur les côtes de Charente-Maritime et du sud de la Vendée, parce que son pic a coïncidé avec une marée haute à très fort coefficient.

---

<sup>430</sup> Nous étudierons les enjeux de concentration territoriale dans la seconde partie de ce chapitre.

<sup>431</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

Le Parlement s'est alors emparé de la question pour répondre à cette urgence climatique, composante importante des défis de la transition écologique. L'objectif était de doter les collectivités locales de la compétence GEMAPI en leur donnant une mission globale qui leur permette d'intervenir y compris lorsque les ouvrages ne leur appartiennent pas, avec une taxe spécifique pour le financement. Pour les collectivités concernées, c'était très nouveau, car la plupart d'entre elles ne se préoccupaient jusqu'alors que du petit cycle de l'eau, et elles devaient désormais élargir leur vision à l'ensemble du grand cycle. Pour la FNCCR aussi, il fallut étendre rapidement son champ d'intervention pour répondre aux nouvelles interrogations des collectivités membres sur leurs prérogatives supplémentaires en matière de milieux aquatiques au sens large. Dans ce domaine considérablement élargi, la Fédération a dû d'ailleurs composer et coopérer avec d'autres organismes spécialisés qui ont aussi vocation à regrouper et à aider les collectivités dans ce secteur, en particulier la Fédération nationale des EPTB (Etablissements publics territoriaux de bassin) qui a fusionné en 2019 avec l'ANEB (Association nationale des élus des bassins) et le CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation), qui a un statut d'association nationale d'élus locaux comme la FNCCR. La Fédération s'est donc déployée avec son département Cycle de l'eau pour aider ses adhérents pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, lorsqu'ils en font la demande, mais sans concurrencer pour autant les organismes précités, qui disposaient déjà d'une sérieuse expérience sur une partie au moins de cette compétence.

Les adhérents de la FNCCR ont globalement manifesté un faible enthousiasme pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, pour des raisons à la fois financières et relatives aux questions de responsabilité de la collectivité et des élus. Cette réticence, ou du moins cette prudence, n'était pas surprenante puisque le transfert de la compétence GEMAPI ne correspondait pas à une demande des collectivités, mais plutôt à des décisions prises au niveau de l'État. Surtout elle exigeait désormais une vision globale des milieux aquatiques sur le territoire de la collectivité, pour établir si nécessaire un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), gérer des zones humides et des zones d'expansion de crues, avec souvent des demandes d'indemnisation provenant des agriculteurs concernés, qui considèrent avoir droit à des « rémunérations environnementales » en contrepartie des contraintes imposées à leurs exploitations. Sachant qu'il faut aussi intégrer les contraintes résultant de la GEMAPI dans les documents d'urbanisme, on comprend que les adhérents de la FNCCR, et plus largement les collectivités locales, aient eu souvent le sentiment de devoir gérer un nouveau mur de complexité et de contraintes administratives, avec des coûts de transaction croissants.

Selon le témoignage de Régis Taisne, « *la plupart des adhérents étaient objectivement assez opposés à cette compétence supplémentaire. Les associations d'élus ont globalement combattu ce dispositif de la loi MAPTAM sur la création de la GEMAPI à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cela a donné lieu à des discussions compliquées pour obtenir un report à 2018 au lieu de 2016.*

*Clairement, les collectivités globalement ne voulaient pas de la GEMAPI pour des raisons de responsabilité<sup>432</sup> ».*

La GEMAPI proprement dite ne fut ainsi définitivement instaurée que le 30 décembre 2017, par la promulgation de la loi « relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ». Devant la multiplicité des questions à maîtriser, des demandes d'expertise par transfert de compétences de plus en plus mal assumées par l'État ou par création, parfois artificielles, de nouvelles compétences, avec donc des menaces de défaillance ou de discontinuité du service public, la FNCCR s'est déployée durant ces dernières années pour intégrer pleinement le grand cycle de l'eau. Son département Cycle de l'eau a réussi ainsi à développer d'importantes activités sur le secteur de la GEMAPI, même si cela n'était pas la demande initiale de ses adhérents longtemps focalisés sur les enjeux déjà considérables, en particulier politiques et sociaux, du petit cycle de l'eau, composante largement méconnue et pourtant cruciale de la démocratie locale.

Il convient de souligner que la création de la GEMAPI n'a pas été le déclencheur de l'élargissement de l'action de la Fédération hors du petit cycle de l'eau. En effet, la multiplication des détections de pollutions des ressources en eau par les nitrates dans les années 1990 puis par les pesticides a conduit la Fédération à intégrer les enjeux de préservation et de reconquête de la qualité des ressources en eau et plus généralement de leurs gestions. Il n'en demeure pas moins que la mobilisation de la Fédération a été progressive, en lien avec l'état des connaissances sur les niveaux de contamination et des risques sanitaires et environnementaux, des difficultés et coûts de traitement et de la prise de conscience de ses élus pour aller vers l'affirmation, lors des « Assises de l'eau » (2018-2019) et du « Varenne agricole de l'eau » (2021-2022), de la nécessité de sanctuariser les aires d'alimentation des captages et d'y interdire progressivement l'usage des pesticides de synthèse.

La seconde législation territoriale déterminante dans notre perspective fut la loi NOTRe du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République »<sup>433</sup>. Elle prévoit en particulier que les régions peuvent se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Entretien avec Régis Taisne, 2 juin 2022.

<sup>433</sup> Voir notamment Christelle Pezon, « Les services d'eau potable à l'épreuve de la loi NOTRe », *Revue française d'administration publique*, n°172, 2019.

<sup>434</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016.

En définitive en termes de financement global du service public de l'eau, d'abord du petit cycle, le FNDAE a été supprimé en 2004, comme nous l'avons déjà précisé, mais avec la promesse essentielle à l'époque que les agences de l'eau majoreraient leurs aides de façon à compenser sa disparition. Pendant quelques années effectivement le nouveau dispositif a fonctionné assez correctement mais on a constaté ensuite que, progressivement, les financements des agences de l'eau consacrés au petit cycle allaient en décroissant, car d'autres priorités émergeaient : les problèmes d'inondation et de submersion marine, la préservation des zones humides et de leur biodiversité, la réalisation d'ouvrages destinés à fournir de l'eau aux exploitations agricoles en période de sécheresse, la lutte contre les pollutions agricoles<sup>435</sup> et plus récemment la biodiversité y compris terrestre. Les missions des agences de l'eau ont donc été considérablement étendues sans création de ressources financières supplémentaires à la hauteur ni application du principe « pollueur-payeur ». En effet, en 2022, leur budget reste alimenté à plus de 80 % par les redevances qui figurent sur les factures payées par les usagers des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées. Concrètement, il n'y a presque plus d'aides des agences de l'eau pour les services publics de distribution d'eau, un peu plus mais en diminution pour l'assainissement des eaux usées, alors que ces ouvrages vieillissent et doivent être adaptés aux enjeux d'adaptation au changement climatique (assainissement « temps de pluie », sécurisation de l'alimentation en eau...), de lutte contre les pollutions des ressources en eau (pesticides, micropolluants, microplastiques...) et aux nouvelles obligations réglementaires.

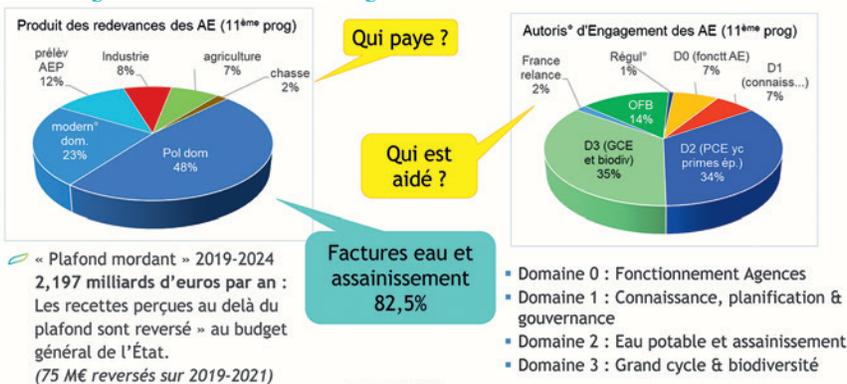
Les agences de l'eau ont mobilisé ainsi en 2022 un financement de 2,16 milliards d'euros, dont 82,5 % proviennent des redevances perçues sur la facture d'eau<sup>436</sup>. Durant ces trente dernières années, elles ont permis en particulier de cofinancer très largement le déploiement de l'assainissement collectif et la mise aux normes de ces infrastructures. Aujourd'hui l'assainissement représente encore un petit tiers du budget des agences de l'eau, alors qu'il doit également répondre à un renforcement des actions sur la gestion du milieu aquatique et sur les inondations, même si ce risque est en partie couvert par le fonds de prévention des risques naturels. Les agences de l'eau sont également en charge de la biodiversité au sens large, y compris la biodiversité sèche et la trame verte, sans que la structure des financements évolue.

---

<sup>435</sup> Voir Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2015*, Vol 1, *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver*, février 2015

<sup>436</sup> Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *13<sup>e</sup> Rapport annuel*, juin 2023

## ■ Origines de la réforme des agences de l'eau



Dans ce contexte, la FNCCR alerte au moment de la discussion de la loi NOTRe sur le décalage existant entre la hauteur des défis à affronter dans le grand cycle de l'eau, alors que le petit cycle qui ne doit pas être sacrifié à l'heure du renouvellement indispensable des réseaux vieillissants, et l'insuffisance des moyens financiers et des bases de financement définies par les pouvoirs publics. L'argument de la loi NOTRe était de dire que puisque des intercommunalités étaient constituées, elles auraient plus d'argent et pourraient donc investir. Or, on le sait, trois pauvres n'ont jamais fait un riche. Le critère reste le nombre d'abonnés par kilomètres de réseau, ou le nombre de mètres cubes vendus par kilomètres de réseau. Donc si le service est en moyenne assez dense, et intègre de l'urbain très dense et du rural, les solutions financières seront trouvées. En revanche, si les services sont déployés sur des territoires extrêmement ruraux, on pourra toujours ajouter un chef-lieu de canton ou une sous-préfecture, cela restera toujours un milieu très dispersé et peu dense. Dans ce cas, il n'y a pas d'autre solution que de faire jouer la solidarité via les agences de l'eau, qui n'ont pas de moyens financiers pour cela.

Pour conclure cette mise en perspective historique du positionnement et de l'action de la Fédération dans ce domaine, on notera que la trajectoire de ces deux dernières décennies s'est traduite par une extension croissante des champs et des leviers d'intervention de la FNCCR dans le cycle de l'eau, du petit au grand cycle.

## II. Les débats sur les modes de gestion locale et de regroupement territorial des services publics de l'eau et de l'assainissement : des enjeux permanents pour la FNCCR

Après l'identification historique des élargissements du champ d'intervention de la Fédération dans le domaine de l'eau, dans son acception constamment élargie aux enjeux environnementaux que nous venons de réaliser, nous souhaitons maintenant examiner deux enjeux transversaux mobilisant la FNCCR, tout particulièrement depuis la nouvelle dynamique des années 1990 : d'une part la prégnance du débat Régie-Délégation de Service Public et ses enjeux constamment renouvelés, d'autre part la montée des intercommunalités dans le cycle de l'eau, portée en particulier par les enjeux financiers des défis de la transition écologique.

### 1. Dualité et complémentarité des modèles concessionnels et en régie/SEM

Le choix stratégique, par essence politique, entre gestion publique ou privée des services publics reste une question permanente depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. On observe ainsi sur la longue durée des trajectoires croisées pour de nombreuses villes qui ont changé le mode de gestion des services d'eau potable ou d'assainissement, avec comme exemples historiques Nantes qui est revenue en régie en 1920 ou Meaux en 1956. À l'inverse d'autres villes ou syndicats ont pu choisir de déléguer la gestion, après une longue expérience en régie. Le débat a été largement réactivé par les lois de décentralisation de 1982, qui ont permis aux collectivités de déléguer beaucoup plus facilement leurs services publics à des groupes privés, sans contrôle de l'État. Comme le souligne Michel Desmars, « *certain élus n'ont pas vu le piège des droits d'entrée versés par certaines entreprises aux collectivités, et ils ont conclu des contrats très déséquilibrés. Il y eut alors une prise de conscience qu'il fallait absolument renforcer les compétences des collectivités pour une meilleure maîtrise de leurs services publics du domaine de l'eau*<sup>437</sup> ». Au sein de la FNCCR, le débat entre partisans d'une gestion publique et partisans d'une gestion privée a

<sup>437</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

toujours existé. La position d'une majorité des élus a été de travailler sur les deux sujets, gestion publique et gestion privée, sans exclure les uns ou les autres.

### ■ Modes de gestion des communes et groupements de plus de 100 000 habitants pour l'eau et l'assainissement collectif au 1<sup>er</sup> janvier 2023\*

| SP Eau potable       | Nombre de collectivités | Population cumulée (sans double compte) |      |
|----------------------|-------------------------|---|------|
| Délégation           | 42                      | 14 303 042                              | 48 % |
| Régie                | 42                      | 14 600 293                              | 48 % |
| SPL                  | 3                       | 759 845                                 | 3 %  |
| <b>Total général</b> | <b>87</b>               | <b>29 663 179</b>                       |      |

| SP Assainissement collectif | Nombre de collectivités | Population cumulée (sans double compte) |      |
|-----------------------------|-------------------------|---|------|
| Délégation                  | 31                      | 8 537 077                               | 48 % |
| Régie                       | 65                      | 22 003 119                              | 48 % |
| SPL                         | 2                       | 329 404                                 | 3 %  |
| <b>Total général</b>        | <b>98</b>               | <b>30 869 600</b>                       |      |

Cependant la véritable concurrence nouvelle pour les délégataires est venue principalement des retours en régie décidés par quelques collectivités, dont la plupart étaient des adhérents de la FNCCR. Ces retours en régie paraissaient en effet périlleux et même risqués politiquement s'ils se soldaient *in fine* par un échec administratif, technique et commercial. Au milieu des années 1990 la plupart des élus responsables d'un service public d'eau ou d'assainissement délégué depuis longtemps hésitaient toujours considérablement. Car, s'il est classique de formuler des critiques sur la gestion par un délégataire, il s'avère beaucoup plus compliqué de créer une régie *ex nihilo* pour le remplacer. La gestion déléguée est confortable car le délégataire gère les aspects administratifs et techniques du service, il assure aussi la facturation aux abonnés ainsi que la réponse à leurs interrogations et réclamations. Or, selon Christophe Lime<sup>338</sup>, « en cas de retour en régie, il faut prendre tout en charge directement du jour au lendemain, et sans aucun droit à l'erreur : pas question que la distribution d'eau potable soit interrompue par une panne qui ne pourrait pas être réparée très rapidement, pas question non plus qu'il y ait des problèmes au niveau de l'émission ou du recouvrement des factures car le service ne

\* Source : SISPEA.

<sup>338</sup> Vice-président de Grand Besançon en charge de l'eau et de l'assainissement, membre du conseil d'administration de la FNCCR et président du conseil d'orientation de France Eau Publique (FEP).

*pourrait plus être financé. Pour beaucoup d'élus, le retour en régie paraissait une aventure assez risquée, et ils avaient peu envie de s'y lancer concrètement mais quelques-uns l'ont fait<sup>439</sup> ».*

Certains retours de collectivités territoriales en régie globalement réussis sur le moyen terme constituèrent des exemples emblématiques pour les élus locaux, en particulier adhérents de la FNCCR. Les plus importants et surtout les plus retentissants furent celui de Grenoble, au terme d'un long processus qui nécessita une série de décisions judiciaires et une négociation serrée avec la Lyonnaise des Eaux qui était le délégataire, et la création de la Régie « Eau de Paris » dont la cheville ouvrière fut la conseillère de Paris Anne Le Strat, qui a aussi été l'une des principales initiatrices de France Eau Publique, structure qui rassemble au sein de la FNCCR des collectivités qui ont choisi la gestion directe – c'est-à-dire la régie ou la SPL – pour leurs services d'eau potable et/ou d'assainissement<sup>440</sup>. On pourrait citer également Castres et Nice mais un autre cas particulièrement intéressant de retour en régie fut en 1997 celui du Syndicat des Eaux Durance-Lubéron, desservant environ 50 000 habitants dans le département du Vaucluse, car il fut le premier pour un service d'eau potable desservant des communes rurales<sup>441</sup>.

Créé au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale par des communes qui ne disposaient pas de ressources en eau suffisantes et qui ont donc été obligées de se regrouper pour accéder à une distribution correcte, l'exploitation en a été déléguée dès l'origine à la Lyonnaise des Eaux. Si le contrat a semblé fonctionner convenablement pendant près d'un demi-siècle, des insatisfactions et des revendications se sont multipliées durant les années 1990. Pourtant au moment de la remise en concurrence du contrat de délégation du Syndicat des Eaux Durance-Lubéron, en 1997, le président de l'époque, Maurice Lovisololo et le directeur Bernard Dévé souhaitaient initialement reconduire la délégation en obtenant les améliorations indispensables dans le renouvellement du contrat. *« Mais ils ont changé d'avis lorsqu'ils se sont rendu compte qu'il n'y avait en fait aucune concurrence et qu'il était impossible de négocier les améliorations qu'ils souhaitaient avec la Lyonnaise des Eaux. Ils ont donc eu l'audace de dire « non » au délégataire, d'interrompre la procédure de délégation et d'enclencher un retour en régie, qu'ils ont réussi. Cela a servi d'exemple à de nombreuses collectivités de la FNCCR par la suite<sup>442</sup> ».*

En définitive la réussite du retour en régie réalisé par ce syndicat, avec une baisse significative du prix de l'eau potable et un accroissement des investissements, a produit en quelque sorte un choc psychologique, y compris du côté des délégataires. Ceux-ci ont alors progressivement compris que l'absence de concurrence présentait pour eux un risque, celui de perdre une part significative de leur marché face aux SPL et régies et ils se sont montrés de ce fait moins rigides, plus ouverts à la négociation, au

<sup>439</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

<sup>440</sup> Voir *infra* pour la création et le développement de France Eau Publique (FEP)

<sup>441</sup> Arch. FNCCR, PV de l'Assemblée générale de la FNCCR, 28 avril 1998

<sup>442</sup> Entretien avec M. Desmars, 25 août 2022.

moment des remises en concurrence des contrats. Le mode de gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement est ainsi devenu depuis les années 1990 un véritable enjeu avec de réelles possibilités de choix impactant fortement l'organisation du service rendu aux usagers. Cette prise de conscience et ces débats qui nourrissent la démocratie locale ont donc conduit la majorité des élus locaux à s'impliquer davantage sur cette question qu'ils ne le faisaient auparavant, d'autant plus que la gestion du cycle de l'eau devient vitale pour répondre dans les territoires aux défis majeurs de la transition écologique.

## 2. La construction originale de France Eau Publique au sein de la FNCCR et sa reconnaissance croissante

La création de la structure originale France Eau Publique au sein de la Fédération a fait l'objet d'une longue préparation en amont, exigée par la complexité des enjeux non seulement juridiques, techniques et financiers, mais aussi largement « diplomatiques » et politiques.

Selon le témoignage de Michel Desmars « *l'émergence de France Eau Publique s'est faite très progressivement sur une période de plusieurs années, avec des discussions qui n'ont pas été simples. Parmi les élus à l'origine de France Eau Publique, il y avait de fortes personnalités, et certains voulaient créer une association de régies en dehors de la FNCCR dont la position de neutralité vis-à-vis du mode de gestion ne leur convenait pas. Parallèlement d'autres élus membres de la FNCCR, mais partisans de la gestion déléguée, concevaient difficilement la coexistence avec des militants des régies au sein de la même structure. En tant que chef de département à l'époque, j'ai fourni des éléments pour convaincre qu'il serait plus rationnel que les régies puissent utiliser la base logistique de la FNCCR, déjà expérimentée et capable de leur apporter un soutien appréciable, plutôt que d'envisager la création ex nihilo d'une nouvelle structure qui pourrait difficilement disposer de la même expertise et des mêmes moyens*<sup>443</sup> ».

Son successeur Régis Taisne complète ici cette analyse d'une situation très complexe, aux enjeux très imbriqués et sensibles pour l'unité même de la Fédération, certes dans une diversité croissante parfois historiquement difficile à assumer : « *à mon arrivée à la Fédération en 2007, l'idée était d'accompagner la création et l'animation d'un club des directeurs de régies. Il s'agissait d'un club informel ayant pour objectif d'aider ces directeurs à échanger, à partager un certain nombre de bonnes pratiques, de questions, d'enjeux, etc. Progressivement, l'idée est née qu'il fallait aller au-delà de la question managériale, de la gestion financière, etc., et d'entrer dans un débat beaucoup plus politique, de promotion de la gestion publique, de défense*

---

<sup>443</sup> Id.

*de la gestion publique, y compris face à une force de frappe de communication institutionnelle des grandes entreprises Veolia, Suez, SAUR, de leur syndicat professionnel, la FP2E, etc.<sup>444</sup> ».*

En définitive la solution raisonnable, soigneusement concertée, de création en 2012 d'une nouvelle structure France Eau Publique au sein de la FNCCR a prévalu, même si un consensus n'a pas été facile à obtenir, surtout sur la clause de son autonomie de parole, c'est-à-dire la possibilité pour les membres de France Eau Publique d'exprimer des positions sur le mode de gestion différentes de celles qui étaient globalement affichées par la Fédération. Il faut ici souligner le sens de la négociation et du compromis des dirigeants de la FNCCR, à commencer par le président Xavier Pintat, qui ont admis qu'une telle structure interne, originale voire exceptionnelle à l'échelle de la Fédération, puisse diffuser des points de vue spécifiques.

La Fédération a ainsi décidé de créer en son sein, sans personnalité morale, France Eau Publique qui, statutairement, est un conseil d'orientation dédié. FEP a cependant bien une identité propre : il s'agit d'une marque déposée à l'INPI, marque appartenant à la FNCCR, mais dotée d'un logo et d'une charte graphique spécifiques. Cette configuration permet à France Eau Publique, ses élus et ses cadres d'avoir une prise de parole de promotion de la gestion publique, en respectant une règle qui interdit les attaques contre les collectivités qui ont fait le choix de la délégation de service. Son responsable chargé de l'animation de ce qui constitue *de facto* un « club » au sein du département Cycle de l'eau dirigé par Michel Desmars jusqu'en 2017 fut d'emblée son adjoint Régis Taisne, qui juste avant d'arriver à la FNCCR en 2007, travaillait à Service Public 2000, structure d'appui aux collectivités pour les aider à maîtriser leurs délégations de service public. France Eau Publique est passée d'un noyau initial en 2012 d'une quinzaine de « gros » adhérents à aujourd'hui plus de 120 adhérents de tailles et de profils très diversifiés, avec une cotisation spécifique FEP<sup>445</sup>.

Ce développement, selon le témoignage de Christophe Lime, « *s'est fait en parallèle avec quelques grandes reprises en gestion publique de collectivités qui n'étaient pas à l'origine de FEP, via des régies comme Nice en 2014, et Montpellier en 2015 ou encore Brest et Rennes qui ont fait le choix de la société publique locale. Ils ont rejoint assez rapidement France Eau Publique, car ils y ont trouvé des appuis, notamment auprès d'Eau de Paris qui a pu partager des informations, des documents et des procédures leur permettant de gérer ces reprises en gestion publique et en négocier plus efficacement les modalités avec leur ancien délégataire. Ces appuis et partages d'expérience concernent également des collectivités plus petites telles Lisieux, Pays de Gex ou Bastia. Aujourd'hui Bordeaux et Lyon qui sont désormais adhérentes procèdent également à la reprise en régie de leur service d'eau*<sup>446</sup> ». Dans cette dynamique la contribution de la

---

<sup>444</sup> Entretien avec Régis Taisne, 2 juin 2022.

<sup>445</sup> Voir Arch. FNCCR, Congrès de la FNCCR de 2022, Conférence du 28 septembre 2022 *Gestion publique de l'eau : quels défis à relever ? 10 ans du réseau France Eau Publique*

## ■ Carte des membres de France eau publique (2023)



FNCCR est tout à fait déterminante, grâce à son levier FEP désormais unanimement reconnu par son expertise et sa capacité d'influence.

France Eau Publique est animée classiquement par un Conseil d'orientation, présidé aujourd'hui par Christophe Lime, vice-président de Grand Besançon Métropole, élaborant le programme de travail annuel de FEP et qui valide son positionnement sur certains sujets sensibles. Porte-parole de la gestion publique de l'eau en France auprès du gouvernement, des institutions, des réseaux professionnels et des représentants des usagers, France Eau Publique défend ainsi les valeurs de durabilité, de solidarité, de transparence et d'efficacité<sup>447</sup>.

À l'instar de la Fédération, l'objectif de FEP repose sur un triptyque qui consiste à assister, partager et représenter, en défendant l'intérêt des collectivités, des adhérents et du service public en général. Pour nourrir et faire croître cette fertilisation croisée et cette logique de réseau, France Eau Publique a déployé des outils collaboratifs, pour que les groupes de travail constitués, aujourd'hui au nombre d'une douzaine, contribuent à l'interconnaissance, à la définition des orientations stratégiques et à leur adaptation permanente. FEP a été en particulier auditionnée en avril 2021 par les parlementaires sur les sujets de tarification sociale et de menace de mainmise des ressources hydriques par les intérêts privés<sup>448</sup>.

<sup>446</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

<sup>447</sup> Voir notamment France Eau Publique, *Manifeste pour une eau durable. La gestion publique, un choix d'avenir pour les territoires*, 76 p., mars 2019.

On retrouve notamment au sein du conseil d'orientation de FEP aux côtés de son président Christophe Lime, Nicolas Juillet (SDDEA), Frédéric Pfliegersdoerffer (SDEA), Hervé Paul (Eau d'Azur), Danielle Mametz et Paul Raoult (Noréade), vice-président de la FNCCR à la compétence eau historique, puisqu'il l'exerce depuis trois décennies<sup>449</sup>, des élus nommés membres du Comité national de l'eau, qui est devenu, avec la LEMA et surtout la GEMAPI, une instance essentielle pour la gestion du grand cycle de l'eau et l'adaptation au changement climatique. Ainsi la FNCCR et FEP sont directement représentées aujourd'hui par plusieurs élus au Comité national de l'eau.

### 3. Les enjeux de la concentration territoriale et les défis de l'intercommunalité dans la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement

À l'échelle nationale le service public de l'eau et de l'assainissement, au-delà du débat entre délégation et gestion directe, est parcouru par un autre débat majeur, celui de l'échelle territoriale, comme celui de l'énergie mais avec une plus forte résistance du cadre municipal face à la tendance historique à la concentration intercommunale, voire départementale, et donc aux logiques de « rationalisation » de la carte des syndicats d'eau.

À l'aune de l'échelle territoriale, censée correspondre à la maille optimale de gestion des services publics en réseaux, les syndicats départementaux étaient très présents dans le noyau des trente adhérents de la FNCCR pour le domaine de l'eau au début des années 1990, qui furent la base de départ d'une nouvelle dynamique Cycle de l'eau de la Fédération impulsée par Michel Desmars puis par Régis Taisne. Cependant avec l'augmentation considérable du nombre de ces adhérents, qui sont aujourd'hui pas moins de 600, nous retrouvons une grande diversité de types de collectivités, avec notamment des EPCI à fiscalité propre. Il faut ici souligner au sein de la FNCCR la plus grande hétérogénéité des types d'organisations territoriales dans le domaine de l'eau par rapport à celui de l'énergie<sup>450</sup>.

En fait si la FNCCR a toujours recommandé le regroupement intercommunal pour une gestion optimale des services publics d'eau et d'assainissement, elle a peu de prise sur la nature de ses adhérents car ce sont les collectivités qui décident ou non

---

<sup>448</sup> Voir *infra* dans la dernière partie du chapitre la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale en avril 2021 « relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences ».

<sup>449</sup> Présentation de la composition du conseil d'orientation de FEP cf. <https://www.france-eaupublique.fr/france-eau-publique/notre-organisation/>

<sup>450</sup> Arch. FNCCR, Congrès de la FNCCR de 2022, Conférence du 28 septembre 2022 *Gestion publique de l'eau : quels défis à relever ? 10 ans du réseau France Eau Publique*.

d'adhérer. Les syndicats départementaux eux-mêmes avaient d'emblée des profils bien différents. Certains, comme le Syndicat des Eaux du Nord, le Syndicat des Eaux du Bas-Rhin, le Syndicat des Eaux de l'Aube avaient choisi l'exploitation en régie, et c'est ce qui les avait amenés à s'organiser à l'échelle départementale pour optimiser la gestion. Il faut en effet atteindre une certaine taille pour pouvoir recruter des spécialistes comme des plombiers, des électriciens, des hydrogéologues, nécessaires au bon fonctionnement du service. Mais d'autres syndicats départementaux avaient fait des choix très différents, car leurs services étaient délégués à des opérateurs privés, avec cependant un niveau d'organisation départementale retenu pour d'autres raisons, en particulier des problèmes de disponibilité et de répartition des ressources en eau. Cet autre modèle de syndicat départemental pour la distribution d'eau potable se rencontre surtout dans l'Ouest de la France. Par exemple en Vendée, les ressources en eau étaient insuffisantes au niveau d'une partie des communes et il fallait donc un réseau départemental, sinon dans certains secteurs de la Vendée, en particulier au nord ainsi que dans les îles comme Noirmoutier et l'île d'Yeu, il n'y aurait pas d'eau potable. Par nécessité, les élus ont donc créé un syndicat départemental, car la solution de réseaux communaux indépendants n'était pas adaptée à ce département. C'était aussi le cas en Loire-Atlantique, dans le Morbihan et en partie en Charente-Maritime<sup>451</sup>.

À cette première diversité, il s'en ajoute d'autres liées au fait que, contrairement au secteur de la distribution d'électricité dans lequel les syndicats départementaux se sont depuis longtemps imposés presque partout, la distribution d'eau potable a souvent été gérée au niveau communal jusqu'à une période récente. En effet, dans la plupart des départements français, à l'exception notable de ceux évoqués précédemment, la ressource en eau est disponible localement. Beaucoup de maires ont pu ainsi longtemps considérer que la solution communale était la mieux adaptée pour assurer la distribution d'eau potable et ils ne voyaient guère l'intérêt d'adhérer à un syndicat intercommunal. Selon Michel Desmars, « *il existe encore aujourd'hui une minorité d'élus locaux qui restent dans cette position. Historiquement, il y a donc toujours eu une diversité des types de collectivités en charge de la distribution d'eau potable en France, et c'est vrai aussi pour la collecte et le traitement des eaux usées. La même diversité se retrouve au sein des adhérents de la FNCCR*<sup>452</sup> ».

Les conséquences de cette diversité des collectivités exerçant les compétences dans le domaine de l'eau se sont accrues à partir des années 2000 avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, à la suite de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 « relative au renforcement de la coopération intercommunale », qui a suscité la création de nombreuses communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes. Dans une nouvelle étape importante de cette trajectoire, la loi NOTRe du 7 août 2015, « sur la nouvelle organisation territoriale de la Répu-

---

<sup>451</sup> Entretien avec Michel Desmars, 25 août 2022.

<sup>452</sup> *Ibidem*.

blique », a étendu les compétences de ces EPCI à fiscalité propre dans bon nombre de domaines techniques, notamment celui de l'eau, y compris au détriment des grands syndicats mixtes qui risquaient de disparaître<sup>453</sup>. La FNCCR est naturellement intervenue en faveur du maintien de ces grands syndicats, tout en travaillant également avec des EPCI à fiscalité propre qui ont adhéré en nombre significatif à la Fédération pour ses activités dans le domaine de l'eau. La position est donc restée assez souple, basée sur le principe d'un choix à faire par les élus locaux en fonction de chaque contexte technique et géographique spécifique, en tenant compte des structures déjà en place qu'il serait absurde de supprimer quand elles assurent un excellent service.

D'ailleurs lors de la promulgation le 3 août 2018 de la loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, la possibilité a été laissée aux communes membres d'une communauté de communes, qui n'exerce pas déjà les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, de repousser le transfert obligatoire de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles, au 1er janvier 2026. Globalement la FNCCR a joué un rôle multiforme dans l'accompagnement de la réforme territoriale de la loi NOTRe et de la prise en compte de la compétence GEMAPI, en venant en particulier en soutien de ces nombreuses communes qui s'opposaient au transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et communautés d'agglomération. Elle a pu obtenir ainsi le rétablissement du dispositif de représentation-substitution de celles-ci dans les syndicats existants<sup>454</sup>.

---

<sup>453</sup> Voir Christelle Pezon, « Les services d'eau potable à l'épreuve de la loi NOTRe », *Revue française d'administration publique*, n°172, 2019.

<sup>454</sup> FNCCR, « Accompagnement de la réforme territoriale et de la prise de compétence GEMAPI », *Rapport annuel d'activité 2018*, pp. 28-31.

### **III. Un département Cycle de l'eau en pleine croissance, positionnant la FNCCR au cœur des défis de la transition écologique**

Après l'analyse de la trajectoire de mobilisation et d'action de la FNCCR dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et de ses bifurcations, puis l'étude de ses enjeux transversaux, examinons maintenant la structuration interne du département Cycle de l'eau et le déploiement de ses activités de plus en plus diversifiées sur un champ de compétences toujours élargi, en soulignant le rôle de ses principaux animateurs.

#### **1. La dynamique de croissance du département Cycle de l'eau**

Le service Cycle de l'eau, qui n'est devenu officiellement un département dans l'organigramme de la FNCCR qu'en 2007, aux côtés de ceux de l'Énergie, du Numérique et des Autres infrastructures en réseau, plus récent, a été créé véritablement en 1993 avec l'arrivée de Michel Desmars, recruté, presque en même temps que Pascal Sokoloff, par le directeur de l'époque Michel Lapeyre. Il s'agit en fait de l'autonomisation considérée désormais comme indispensable par la nouvelle équipe dirigeante de la Fédération au début des années 1990 associant le président Josy Moinet et le directeur Michel Lapeyre d'une activité en progression constante, avec une extension permanente de son champ. Elle était gérée jusque-là par Jacques Bozec, sans identification précise d'un service spécifique Eau et assainissement dans l'organigramme restreint de la FNCCR. Ingénieur de formation, Michel Desmars avait noué des relations régulières avec la Fédération dans ses fonctions à la Direction générale de collectivités locales du ministère de l'Intérieur de 1991 à 1993, où il était également en contact avec l'AMF et d'autres associations de collectivités. En arrivant à la FNCCR en 1993 il succédait donc en quelque sorte à Jacques Bozec, ingénieur des travaux publics de l'État, qui avait un profil similaire alors que tous ses collègues étaient issus soit des collectivités territoriales, soit d'EDF.

La petite trentaine de collectivités qui adhéraient alors à la FNCCR au début des années 1990 pour le domaine de l'eau et de l'assainissement, chiffre extrêmement réduit à l'échelle nationale, était déjà très volontariste dans la recherche d'un développement du domaine et des compétences Cycle de l'eau et de leur coordination par la Fédéra-

tion, gage d'efficacité au moins en termes économiques de coûts de transaction. Leur représentativité était déjà intéressante puisqu'elle combinait de grands syndicats ruraux comme ceux du Bas-Rhin, du Nord et de l'Aube, à de puissants syndicats urbains, comme le Syndicat des eaux d'Île-de-France et les communautés urbaines de Lille et de Lyon<sup>455</sup>.

La croissance des adhésions fut alors continue et tout à fait remarquable, voire spectaculaire. Dès 1995 l'action soutenue de recrutement portait ses premiers fruits puisque la FNCCR comptabilisait 128 adhérents au titre de l'eau et de l'assainissement, couvrant plus de 18 millions d'habitants, et la dynamique était définitivement enclenchée puisqu'en 2004 leur nombre s'élevait à 320, représentant plus de 32 millions d'habitants. Ainsi aujourd'hui le département Cycle de l'eau, désormais tout aussi crucial pour l'identité globale de la Fédération et ses leviers d'influence et d'action que celui de l'Énergie historiquement prépondérant, repose sur un socle de 600 adhérents, collectivités locales ou leurs établissements publics, représentant plus de 60 millions d'habitants. La représentativité de la FNCCR dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est ainsi très forte puisqu'elle regroupe 90 % de la population pour l'accès à ces services<sup>456</sup>.

En termes de modes de gestion sur les 600 adhérents au département Cycle de l'eau la répartition entre les régies et les DSP reflète globalement la situation nationale et la dynamique favorable à la remunicipalisation des services publics locaux. En 2001 dans le domaine de l'eau potable, moins de 30 % de la population française relevait d'une régie ou de la gestion publique alors qu'en 2023 nous dépassons les 40 %. Une même progression importante s'observe pour l'assainissement. Au sein de la FNCCR, par l'intermédiaire comme l'avons vu de son levier majeur original France Eau Publique, les régies sont cependant légèrement surreprésentées, ce qui paraît tout à fait logique par rapport aux besoins plus importants des adhérents en gestion directe pour faire face à leurs missions de plus en plus complexes. Pour les petites et moyennes collectivités en DSP, la veille juridique et parlementaire est généralement fournie par le délégataire. Pour autant globalement l'eau et l'assainissement ne sont pas forcément sur le même mode de gestion. Aujourd'hui nous devons recenser environ 20 % des adhérents qui ont tout en régie, 20 % qui ont tout en concession et 60 % qui ont un peu des deux, en proportions diverses et variées. C'est une tendance que déclarent les adhérents, qui est cohérente avec ce qui se passe au niveau national, et les gros retours récents en régie de Paris, Nice, Montpellier, Rennes, Brest et Lille pour la production d'eau, auxquels s'ajoutent aujourd'hui ceux de Bordeaux et Lyon.

---

<sup>455</sup> Arch. FNCCR, FNCCR « Pour une délégation maîtrisée de l'eau potable », juin 1996.

<sup>456</sup> FNCCR « Territoires engagés pour un cycle de l'eau durable », Plaquette « Adhérer à la FNCCR pour le cycle de l'eau », 2023

Comme nous l'avons vu progressivement, le département de l'eau couvre ainsi depuis trente ans l'ensemble des activités des petit et grand cycles de l'eau : eau potable, assainissement collectif et non collectif des eaux usées, gestion des eaux pluviales, GEMAPI, protection des ressources, alimentation par le réseau public des points d'eau utilisés pour la défense extérieure contre l'incendie, etc. Rappelons que le grand cycle de l'eau désigne le cycle global « naturel » qui existe depuis l'origine de la Terre tandis que le petit cycle correspond à la domestication de l'eau par l'homme (captage, traitement, distribution, assainissement).

En rejoignant ce « réseau », dans l'acception la plus large du terme, Cycle de l'eau, les adhérents bénéficient d'une expertise mutualisée et peuvent échanger régulièrement avec leurs pairs et ils contribuent en même temps à renforcer la reconnaissance et l'action de la FNCCR en faveur des collectivités. Ainsi la place de ces adhérents dans l'économie globale, dans la gouvernance et dans le rayonnement général de la Fédération a cru considérablement ces deux dernières décennies.

## 2. Le développement d'activités multiformes de la FNCCR du petit au grand cycle de l'eau

À l'arrivée de Michel Desmars en 1993, les activités des adhérents et par conséquent celles de la Fédération étaient centrées sur les services publics d'eau potable et d'assainissement, c'est-à-dire le petit cycle. L'élargissement au grand cycle ne s'est fait que progressivement à partir des années 2000 avec le constat de plus en plus évident, et pourtant difficile à faire partager à tous les élus, qu'il était impossible de s'occuper convenablement du petit cycle sans s'intéresser aussi de plus en plus au grand cycle.

L'une des premières actions du nouveau service d'eau et d'assainissement, qui ne devint donc département à proprement parler qu'en 2007, fut de produire en 1994, conjointement avec l'Association des maires de France, un document intitulé « Comment maîtriser la délégation du service d'eau potable ». Il ne s'agissait pas d'un véritable modèle de contrat d'affermage à l'instar de ce qui avait élaboré et concerté pour l'énergie. Toutefois ce document était très intéressant car il prodiguait de précieux conseils aux collectivités dans leurs compétences d'autorités organisatrices du service de distribution d'eau potable, déléguant ce service à un opérateur dans le cas d'un contrat d'affermage. L'objectif de la FNCCR était bien de donner aux élus les clés pour garder la maîtrise du sujet, même si la collectivité passait un contrat avec un opérateur de grande taille.

Comme en témoigne le directeur général Pascal Sokoloff, « *la problématique du prix de l'eau est apparue comme sujet structurant dans les débats de la Fédération. Nous nous sommes*

*lancés dans un travail très important, ambitieux et intéressant d'analyse comparative des performances, des coûts et des prix de l'eau et de l'assainissement sur un panel de collectivités volontaires. Ces collectivités ont entamé un long travail, répliqué chaque année, de mise en place d'outils de comparaison et d'explication des variations du prix de l'eau d'une collectivité à une autre. La FNCCR montrait ainsi à ses collectivités adhérentes qu'elle était attentive à leur fournir des outils pour leur permettre de se positionner par rapport au débat sur le prix de l'eau, qui était largement alimenté par les associations de consommateurs<sup>457</sup> ».*

Globalement les principales activités de ce département de la FNCCR consistent d'abord à mettre à disposition des adhérents une veille dédiée aux sujets en lien avec les services publics liés au cycle de l'eau (aspects juridiques, techniques, institutionnels, et financiers...). Elles nourrissent ainsi la constitution et le partage d'un espace d'information et d'échanges entre les collectivités membres à travers des webconférences, des journées d'études, des sessions de formation et des groupes de travail thématiques. En constituant un point d'appui pour les responsables des services publics liés au cycle de l'eau, il s'agit de faire entendre le point de vue des collectivités au niveau national et européen auprès des diverses instances et groupes de travail dont est membre la Fédération.

Année après année, les espaces d'échange, de partage d'expérience ou de co-construction d'outils et les sessions de formation prennent de plus en plus d'ampleur. Ils concernent les enjeux techniques eau potable et assainissement, l'ANC, l'analyse comparative des SPEA, les boues d'épuration, la gestion des eaux pluviales, la GEMAPI, l'accès social à l'eau, le Club bonnes pratiques économies d'eau et tarification, la préservation des ressources en eau, la défense extérieure contre l'incendie. S'y ajoute une dizaine de « groupes métiers » de France Eau Publique : gestion des abonnés, ressources humaine, direction, R&D etc. et un programme de formation sur la gestion publique de l'eau<sup>458</sup>. Ces actions d'accompagnement et de conseils se matérialisent également par l'élaboration et la diffusion, désormais numérique, de plusieurs Lettres d'information : la *Lettre d'actualités cycle de l'eau*, qui assure une veille juridique législative et réglementaire et jurisprudentielle et plus largement les actualités liées à l'eau, la *Lettre ANC'tualités des SPANC* (Services publics de l'assainissement non collectif), la *Lettre du club des économies d'eau*<sup>459</sup>.

La FNCCR élabore et fournit également à ses adhérents des guides, dossiers pratiques et notes de synthèse sur les questions techniques, juridiques et financières et les relations avec les usagers ou d'autres partenaires, telles que le financement des extensions

---

<sup>457</sup> Entretien avec Pascal Sokoloff, 6 juillet 2022.

<sup>458</sup> Chaque groupe de travail dispose d'un espace d'échange et de partage sur une plateforme collaborative, également utilisée depuis 2020 par l'ensemble des services (énergie, éclairage public, numérique, ...) dans le cadre de leurs échanges avec les agents des collectivités membres de la Fédération.

<sup>459</sup> Ces trois *Lettres* sont toutes disponibles dans l'espace adhérent du site web de la FNCCR.

de réseau, la gestion des eaux pluviales, l'assainissement non collectif<sup>460</sup>, la préservation des ressources en eau, le « kit » gestion publique de FEP... Son *Guide de l'élu local* est particulièrement étoffé et offre une documentation très précise et complète et donc précieuse pour les élus, souvent dépourvus d'informations hiérarchisées et de formation dans ce domaine de plus en plus technique et étendu<sup>461</sup>.

Les besoins des collectivités en matière de passation et de pilotage de leurs contrats de délégation de services publics ont très largement crû avec la loi « Sapin » du 29 janvier 1993 et les autres lois évoquées plus haut relatives à la gouvernance des contrats de délégation de service public. C'est pourquoi la Fédération a créé en 1996, avec l'Association des maires de France (AMF), une nouvelle structure associative, Service public 2000, pour permettre aux collectivités locales de bénéficier, lors des renégociations des délégations de service public, de l'expertise d'un organisme de conseil indépendant. La FNCCR a également participé à l'élaboration de textes réglementaires qui ont rénové le calcul des redevances d'assainissement et qui ont décliné les nouvelles règles pour l'individualisation des abonnements aux services d'eau<sup>462</sup>. Parallèlement elle a engagé un chantier important avec la mise au point de nouveaux tableaux de bord pour améliorer l'étalonnage et la comparaison des performances des services d'eau entre les modes de gestion d'une collectivité à une autre<sup>463</sup>. Ces indicateurs de performance ont pour but stratégique d'améliorer le rapport qualité/prix du service de l'eau mais aussi d'apporter aux usagers plus de transparence et de sortir des comparaisons des services exclusivement fondées sur le prix de l'eau, déconnectées de leur contexte et de leur performance.

Au compte des succès de l'action de la Fédération et de ses efforts continus de concertation et de coordination avec les pouvoirs publics et de multiples partenaires, il faut certainement inscrire également l'élaboration des indicateurs de performance des services publics d'eau potable et d'assainissement, mis en place à la fin des années 2000. Ces indicateurs permettent à l'autorité organisatrice, c'est-à-dire la collectivité, de suivre l'évolution de l'efficacité de l'exploitant, quel qu'il soit, régie, SPL ou entreprise délégataire. On peut même dire que, sans la FNCCR qui a plaidé en faveur de l'introduction en France de tels indicateurs déjà utilisés dans d'autres pays européens, il n'y aurait sans doute pas eu de décision dans ce sens, car la FP2E (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau<sup>464</sup>) y était défavorable initialement<sup>465</sup>. Ainsi, cette ini-

---

<sup>460</sup> Voir en particulier Michel Desmars et Sandrine Potier, « Pour un autre service public de l'ANC », dans *Spanc Info Le magazine de l'assainissement non collectif*, n° 36 1er trimestre 2016.

<sup>461</sup> FNCCR, *Guide de l'élu local et intercommunal*. Cycle de l'eau, janvier 2018, 120 p.

<sup>462</sup> FNCCR, « Appui aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences tout au long du cycle de l'eau et anticipation des évolutions », *Rapport annuel d'activité 2018*, pp. 32-37.

<sup>463</sup> Voir les trois Rapports volumineux de la Fédération, avec des données comparatives très précises, disponibles sur l'espace adhérent du site web de la FNCCR : *Analyse comparative Services d'eau potable Données 2020*, février 2023 ; *Analyse comparative Services d'assainissement collectif Données 2020, février 2023* et *Analyse comparative Services d'assainissement non collectif Données 2020, février 2023*.

tiative lancée en 2001 avec une trentaine d'adhérents, a permis de tester une batterie d'indicateurs et a servi de base à l'établissement de la liste des indicateurs introduits dans le « Rapport sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement » par décret et arrêté du 2 mai 2007.

Dans un autre domaine, en matière d'assainissement non collectif également, la FNCCR a été non seulement entendue par les ministères de l'Environnement et de la Santé en charge de ce secteur, mais largement sollicitée et associée par ces mêmes ministères à l'élaboration de guides, fiches techniques et autres documents destinés à améliorer sur le terrain les pratiques de contrôle des installations d'ANC<sup>466</sup>.

Enfin une initiative originale récente doit ici être mise en exergue. Il s'agit du Club des bonnes pratiques d'économies d'eau et de tarification, qui fait aujourd'hui partie des groupes de travail précités du département Cycle de l'eau de la Fédération. Lancé par la FNCCR en 2020 à la suite des « Assises de l'eau » et placé sous la présidence d'Hervé Paul, vice-président de la FNCCR (et de la métropole Nice Côte d'Azur), le Club est un espace de partage des pratiques et des expériences visant à réduire le prélèvement global en eau sur le territoire. Animé par le département Cycle de l'eau de la Fédération, ce Club regroupe les différentes parties prenantes œuvrant ensemble pour produire des stratégies et recommandations pour des usages plus économes de l'eau face aux défis climatiques. La finalité est de tenter de répondre aux objectifs nationaux très ambitieux d'une réduction des prélèvements en eau de 10 % en 2024<sup>467</sup> et 25 % en 2034. Pour accompagner, conseiller, informer, valoriser, collecter et partager les bonnes pratiques auprès des différents acteurs, il produit des fiches de recommandations pour trois actions : la réduction de la consommation d'eau des usagers domestiques, la réduction de la consommation d'eau dans les bâtiments collectifs ainsi qu'une réflexion autour des modèles de tarification et de financement des services publics d'eau et d'assainissement, permettant « d'absorber » les baisses de consommations et donc d'assiettes de facturation<sup>468</sup>. Le Club publie une *Lettre trimestrielle d'actualités* ayant pour objectif premier d'informer ses membres des nouveautés en termes de projets et de réglementations en lien avec les économies d'eau.

En parallèle, le Club a lancé en mars 2021, à l'occasion de la Journée mondiale de l'eau, des « Trophées d'économies d'eau » visant à identifier, valoriser et récompenser les actions ponctuelles ou de long terme de sensibilisation, d'installation d'outils techniques efficaces et reproductibles pour réduire les consommations d'eau. À la suite

---

<sup>464</sup> Anciennement FPDE (Syndicat professionnel des distributeurs d'eau ou Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement).

<sup>465</sup> Entretien avec Régis Taisne, 2 juin 2022.

<sup>466</sup> Voir notamment FNCCR et AMF, *L'élue local et l'assainissement non collectif Guide*, coll. Cahiers du Réseau 21, janvier 2018, 108 p.

<sup>467</sup> Cet objectif a été repoussé à 2030 par le « Plan Eau ».

<sup>468</sup> Sa première fiche de recommandation porte sur l'apport des sciences comportementales pour favoriser l'implication des usagers dans les économies d'eau.

de sa première édition réussie, la deuxième édition, en partenariat avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, présidée par Jean Lounay, président du Comité national de l'eau a mobilisé de nombreux acteurs privés et publics engagés dans une démarche de sobriété hydrique. Cette deuxième édition a pu bénéficier d'une excellente exposition médiatique avec leur remise aux lauréats par Bérange Couillard, secrétaire d'État à l'écologie lors du congrès des maires en novembre 2022.

Ainsi, dans le spectre toujours élargi de ces activités du département Cycle de l'eau de la Fédération, on lit bien la diversification en amont, sous le signe de l'environnement, de la gestion des services publics en réseaux et plus largement des ressources hydriques de plus en plus contraintes.

### **3. Des élus de la FNCCR pleinement reconnus comme acteurs majeurs de la filière**

Plusieurs élus ont incarné l'essor du département Cycle de l'eau de la FNCCR, en particulier Paul Raoult, sénateur du Nord de 1992 à 2011 et vice-président de la FNCCR depuis décembre 2001. Son expérience de président depuis 1992 des syndicats d'eau et d'assainissement du Nord, desservant en eau et/ou assainissement environ 1 million d'habitants de 730 communes et désormais compétents pour les eaux pluviales, la GEMAPI et la DECI, a fait de lui l'un des élus les plus expérimentés en France dans ce secteur au niveau local (notamment comme vice-président du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Artois Picardie) et national. Il était l'un des sénateurs les plus actifs au moment de l'examen des projets de lois concernant les services d'eau et d'assainissement et les milieux aquatiques. Par exemple, plusieurs des amendements qu'il a présentés ont été adoptés dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de décembre 2006. Il a été un acteur important de la création et de l'ancrage de France Eau Publique au sein de la Fédération car, avec notamment Christophe Lime, alors maire-adjoint de Besançon et devenu président du conseil d'orientation de FEP, il a su convaincre d'autres élus qui étaient initialement défavorables à cette solution. Danielle Mamez, vice-présidente du SIDEN-SIAN et de territoire d'énergie Flandre est également très active au sein de la FNCCR dont elle préside la commission communication et au sein du Comité national de l'eau où elle représente les opérateurs publics de l'eau.

Hervé Paul, maire de Saint-Martin-du-Var, vice-président de la Métropole Nice-Côte-d'Azur et de sa Régie Eau d'Azur, s'est également fortement investi dans le cycle de l'eau, à la FNCCR et dans d'autres instances, à partir de 2008. Il est aussi très actif au Comité de bassin Rhône-Méditerranée et au Comité national de l'eau, dont il a été élu vice-président au titre du collège des collectivités locales en 2021. Ce Comité

national de l'eau est réuni plusieurs fois par an par le ministère de l'Environnement, qui le consulte sur tous les grands projets ainsi que sur les textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'eau.

La FNCCR dispose désormais des moyens de faire entendre sa voix au niveau du Comité national de l'eau et des Comités de bassin, ce qui n'était pas le cas au milieu des années 1990. Outre ces deux acteurs de cette nouvelle dynamique sectorielle majeure de la Fédération, bien d'autres élus (comme les membres du conseil d'orientation de FEP évoqué précédemment) ont également contribué à l'essor de la FNCCR dans le champ de compétences et de gestion publique locale du cycle de l'eau, du petit cycle au grand cycle dont le périmètre et les défis s'accroissent régulièrement.

L'influence et la reconnaissance du positionnement et de l'action de la Fédération dans ce domaine à la fois considérable et complexe apparaissent bien par exemple dans les auditions de Hervé Paul, en tant que vice-président référent Cycle de l'eau de la FNCCR, le 1<sup>er</sup> avril 2021 et de Christophe Lime en tant que président du conseil d'orientation de France Eau Publique, le 15 avril 2021 par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale « relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences ». Il s'y exprime ainsi devant les parlementaires :

*« Les services publics locaux nécessitent une maîtrise par la collectivité. La FNCCR est représentative de toute la diversité des modes de gestion. Le territoire est libre de choisir s'il veut « faire » ou s'il veut « faire faire ». C'est un choix politique de la collectivité qui dépend du contexte, des priorités du territoire et des moyens que veut se donner la collectivité. Dans tous les cas, il paraît important que ce soient les élus éclairés qui fassent des choix et qui les mettent en œuvre afin de maîtriser le service public. Il est fondamental que la collectivité reste maître d'ouvrage public, même si elle décide de confier les travaux. C'est elle qui définit les besoins et les moyens à mettre en place pour atteindre ses objectifs<sup>469</sup> ».*

Dans cette perspective, les dirigeants de la FNCCR ont apporté une contribution essentielle aux Assises de l'eau qui se sont tenues en deux séquences, la première sur le petit cycle au premier semestre 2018 et la seconde sur le grand cycle au premier semestre 2019. La Fédération a en particulier joué un rôle moteur dans la mobilisation de l'ensemble des associations de collectivités pour l'adoption d'une motion commune « Pour des Assises de l'eau efficaces » en novembre 2018<sup>470</sup>. Plus récemment Danielle Mametz a coanimé avec Agathe Euzen, directrice de recherche au CNRS, Hervé Paul

---

<sup>469</sup> Assemblée Nationale, *Rapport de la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences*, Rapport d'enquête n°4376, 15 juillet 2021.

<sup>470</sup> Motion du 12 novembre 2018 cosignée avec l'Association des maires de France (AMF), l'Association des départements de France (ADF), l'Assemblée des régions de France (ARF), l'Assemblée des communautés de France (ADCF), l'Assemblée nationale des élus de bassin (ANEB) et l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB).

et Isabelle Gaillard, vice-présidente de l'Union nationale des familles, les groupes de travail du Comité national de l'eau intitulés « sobriété des usages de l'eau » et « services publics d'eau et d'assainissement » pour le Plan eau. La Fédération a également organisé en juin 2023 un forum national intitulé « Comment la France peut-elle s'adapter à la pénurie d'eau ? », qui a donné la parole à une quinzaine d'experts et d'élus ainsi qu'à la secrétaire d'État à l'écologie Bérangère Couillard<sup>471</sup>. Ce forum national s'est traduit par la publication par la FNCCR en juillet 2023 d'un guide de recommandations pour (re)construire les politiques de l'eau en France, « Sécheresse : quelles stratégies d'adaptation ? »<sup>472</sup>. Cette note synthétique et prospective insiste logiquement sur l'anticipation indispensable des pénuries d'eau dans les politiques publiques grâce à une meilleure connaissance des ressources hydriques et des prélèvements.

Par ailleurs, le positionnement global, concerté et coordonné de la Fédération sur la réponse aux enjeux qualitatifs et quantitatifs exigés par les crises récurrentes des ressources hydriques, est en phase avec les conclusions du récent Rapport de la Cour des comptes publié également en juillet 2023 au titre marquant clairement l'urgence de la situation, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*<sup>473</sup>. Ses recommandations correspondent en effet largement aux positions exprimées par la FNCCR lors de son Congrès de Rennes en septembre 2022, dans ses contributions au Plan eau et pour la réforme des redevances des agences de l'eau. La Cour des comptes propose en particulier de conditionner le financement public des infrastructures de sécurisation de l'irrigation agricole à des engagements de sobriété, de développer la tarification progressive, de généraliser les commissions locales de l'eau et de fixer des taux planchers aux redevances pour prélèvement d'eau... toutes solutions proposées et défendues par la FNCCR.

Ainsi la mission essentielle de la FNCCR et de son département Cycle de l'eau, qui a bénéficié d'une dynamique considérable grâce à la croissance de ses adhésions et à l'action diversifiée de ses élus et de ses responsables, consiste bien à assurer en priorité un service de l'eau et de l'assainissement conforme à la réglementation pour tous à un tarif le plus raisonnable possible. La contribution originale de France Eau Publique depuis 2012 permet de renforcer cette action et cette reconnaissance de la Fédération dans ce secteur crucial de la gestion des services publics locaux en réseaux. Globalement dans le domaine de l'eau, comme historiquement dans celui de l'énergie, la Fédération a toujours cherché à réguler les opérateurs privés, pour qu'ils évitent de profiter d'une rente de situation, à mobiliser des financements pour des formes de péréquation urbain-rural, de plus en plus complexes. L'objectif est que le petit cycle de l'eau, cœur de l'activité de la FNCCR, ne soit pas absorbé dans le grand cycle de l'eau avec un tarissement de son assise financière et de préserver et développer le rôle des

---

<sup>471</sup> Voir le communiqué de presse de la FNCCR du 21 juillet 2023.

<sup>472</sup> Livret téléchargeable sur le site de la Fédération ([www.fnccr.asso.fr](http://www.fnccr.asso.fr)).

<sup>473</sup> Cour des comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, Exercices 2016-2022, Rapport public thématique, 156 p.

syndicats départementaux dans l'économie sous contraintes croissantes de la compétence GEMAPI.

Avec cet univers élargi de la GEMAPI, pour faire face aux défis considérables du changement climatique, la FNCCR est bien devenue aujourd'hui un acteur majeur de la transition écologique dans les territoires, comme l'a rappelé le président Pintat au Congrès de Rennes en septembre 2022.

Il exprime ainsi clairement la position républicaine ferme de la Fédération, l'unité dans la diversité grâce à la solidarité, dans l'éditorial du printemps 2023, intitulé significativement « Les collectivités au régime sec » de la nouvelle publication de la FNCCR, *Réseaux publics* :

*« Il s'agit de préparer nos concitoyens à ne pas considérer l'eau comme une ressource illimitée, en particulier dans les territoires les plus sensibles. Pour ce faire, des collectivités initient des tarifications « incitatives », saisonnières avec un prix de l'eau plus élevé durant les périodes de tensions ou progressives avec les premiers mètres cubes peu chers et les suivants beaucoup plus. Parallèlement, nos collectivités doivent agir de manière proactive pour protéger les aires d'alimentation de captages de l'eau. Elles doivent aussi disposer de moyens suffisants pour investir de manière significative dans la sécurisation des approvisionnements, le traitement des pollutions et la chasse aux fuites. Les besoins en renouvellement des infrastructures vont aller croissant dans les années qui viennent, d'autant que de nombreux services ont pris du retard. Il convient cependant de cibler de manière intelligente les tronçons à renouveler, qui ne sont pas nécessairement les plus anciens, sur la base de données fiables et de modèles prédictifs. C'est le sens de la plateforme France Data Réseau initiée par la FNCCR ; un outil de capitalisation des données locales permettant de mieux identifier les actions prioritaires. De surcroît, la crise du système énergétique et l'augmentation des coûts du traitement de l'eau réduisent les capacités d'investissement et contribuent également à un renchérissement du prix de l'eau en France. À l'instar de la transition énergétique, les collectivités s'engagent pour la transition écologique des usages de l'eau. Parallèlement, le défi consiste également à ne pas pénaliser les ménages les plus précaires en activant des mécanismes de solidarité autour du prix de l'eau<sup>474</sup> ».*

En définitive, le département de l'eau bénéficie aujourd'hui d'un élargissement permanent du petit cycle au grand cycle de l'eau, avec le réchauffement climatique et la raréfaction des ressources hydriques au cœur des défis de la transition écologique. Désormais ce département de la FNCCR, par le nombre et le poids de ses adhérents et par la diversité de leurs actions sur le terrain, fait bénéficier l'ensemble de la Fédération et ses orientations stratégiques d'une nouvelle dynamique très environnementale.

---

<sup>474</sup> « Allons-nous manquer d'eau ? Nos territoires à l'épreuve du dérèglement climatique et de la préservation des ressources », *Réseaux publics. La Lettre de la FNCCR*, n°4, printemps 2023.

Ses missions traditionnelles de coordination des politiques publiques locales et de la gestion optimale et démocratique des services en réseau, sont bien ici renouvelées, en y intégrant une perspective de lutte contre la précarité et la promotion de mécanismes de solidarité territoriale et sociale, qui se différencient d'ailleurs sensiblement de ceux existant dans le domaine de l'énergie.

Dans l'agenda prospectif de la FNCCR pour le cycle de l'eau, la question prioritaire est devenue l'affirmation de la place de l'eau au cœur des politiques publiques. En effet, le changement climatique qui se manifeste déjà va multiplier et amplifier les canicules, les sécheresses, les crues et inondations. Il se combine avec la dégradation de la qualité des ressources en eau et des milieux aquatiques sous la pression des pollutions d'origine anthropique agricoles et industrielles avec des effets délétères sur la santé humaine et la biodiversité.

La dimension sociale devient également déterminante, celle de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, exigeant une maîtrise des tarifs et des dispositifs d'accompagnement pour les plus précaires<sup>475</sup>.

Toutes les collectivités locales et leurs groupements sont désormais concernés et acteurs de cette nécessaire prise en compte de l'eau. C'est évidemment le cas au titre de leurs compétences en matière d'eau qui leur sont dévolues : eau potable, assainissement, gestion des eaux pluviales, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations sans oublier la défense extérieure contre l'incendie qui est très largement assurée grâce aux infrastructures de distribution d'eau potable. Mais, et c'est là la principale nouveauté, elles le sont également en raison des liens et interdépendances de l'eau entre territoires (amont-aval) et avec un grand nombre d'autres politiques publiques : urbanisme et aménagement, développement économique, agriculture, énergie, tourisme. Y aura-t-il assez d'eau pour les nouveaux habitants et entreprises attendus et sera-t-elle conforme à la réglementation sanitaire ? La station d'épuration est-elle suffisamment dimensionnée ? La rivière ne risque-t-elle pas de déborder ? Le lac sera-t-il propre et accueillant pour les touristes ? Les plus pauvres pourront-ils continuer à bénéficier d'un accès à l'eau potable ? Autant de questions qui se posent avec de plus en plus d'acuité.

Comme le souligne Danielle Mametz, « les réponses à apporter sont elles-mêmes à concevoir et mettre en œuvre de façon « décloisonnée » et avec toutes les parties prenantes des territoires. Elles reposent en effet en grande partie sur des approches collectives et intégrées et les « solutions fondées sur la nature » multi-bénéfiques : désimperméabiliser et gérer les eaux pluviales à la source réduit le risque d'inondation, contribue à la recharge des nappes, mais aussi à limiter les

---

<sup>475</sup> Voir notamment Comité national de l'eau, « Rapport d'analyse de l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau », ministère de la Transition écologique et solidaire, 2019.

*besoins d'arrosage des espaces végétalisés et l'irrigation, à la lutte contre les îlots de chaleurs... De même, accompagner les agriculteurs vers le « zéro pesticide de synthèse » dans les aires d'alimentation de captage (et plus) doit s'appuyer sur des approches intégrées : développement des circuits courts, intégration des enjeux de l'eau dans les programmes alimentaires territoriaux, encouragement à la modification des comportements alimentaires des habitants etc. permettant à la fois de protéger les ressources en eau, améliorer la santé des populations y compris les agriculteurs, sécuriser leurs revenus...<sup>476</sup>».*

Dans cette perspective dans le cycle de l'eau, comme dans l'énergie, la mobilité et le numérique, la Fédération reste fidèle en cette troisième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle à sa vocation originelle qui a marqué sa création en 1934 : faire jouer la solidarité territoriale républicaine, de l'égalité à l'équité, la solidarité entre des milieux urbains et des milieux ruraux de plus en plus hybrides et recomposés, ceux de l'archipel territorial français<sup>477</sup>. Cette solidarité, ou plutôt cette complémentarité, pour la FNCCR et ses adhérents s'exerce aujourd'hui aux yeux de tous, pouvoirs publics et société civile organisée<sup>478</sup>, entre les territoires disposant de ressources hydriques et ceux qui en sont dépourvus.

---

<sup>476</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

<sup>477</sup> Voir Jérôme Fourquet *L'Archipel français Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, éditions du Seuil, 2019 et avec Jean-Laurent Cassely, *La France sous nos yeux : économie, paysages, nouveaux modes de vie*, Paris, éditions du Seuil, 2021.

<sup>478</sup> Voir Christophe Bouneau et Christine Bouneau, « La « société civile organisée » et l'État : à la recherche d'une périodisation », *La société civile organisée contre l'État. Tout contre*, Bordeaux, Éditions Le Bord de L'eau, 2020, pp. 39-88.

## CHAPITRE NEUF

# À LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX SERVICES PUBLICS : NUMÉRIQUE, MOBILITÉS, GESTION DE LA DONNÉE

L'élargissement du champ d'action de la FNCCR dans l'énergie et dans l'eau s'inscrit dans une dynamique commune à ces deux secteurs : la volonté, pour les AODE et les élus locaux, d'aborder les problèmes de manière plus large que par le passé. S'en tenir à la seule régulation des réseaux, quand bien même elle demeure essentielle, ne suffit plus, au risque sinon de ne pas être en mesure de répondre aux sujets émergents et de se marginaliser dans le paysage institutionnel local par rapport aux régions, métropoles et EPCI, qui se positionnent dans une logique plus transversale. La Fédération estime qu'il faut désormais inscrire son action dans une perspective globale, autour d'une vision territorialisée et intégrée des enjeux, ce dont témoigne la notion de « cycle » dans l'eau. Parallèlement à cette stratégie, qu'elle continue à alimenter en se saisissant du domaine des mobilités, avec l'approche multi-réseaux et multi-énergies qui est désormais la sienne, elle est également interpellée par une nouvelle question : la transition numérique dans les territoires. Mise à l'agenda politique dans les années 1990 autour du thème alors très médiatisé de la « fracture numérique », celle-ci s'invite dans les préoccupations de ses adhérents, la conduisant à créer un nouveau service en interne. Traitant, dans un premier temps, des problèmes liés au développement et à la régulation des réseaux, ce département, à l'instar de ses homologues, élargit par la suite son champ d'action aux activités aval. La révolution numérique soulève par ailleurs un autre chantier, transversal, pour la Fédération, celui de la gestion des données, nouveau service public à la constitution duquel elle entend participer.

# I. Accompagner la transition numérique dans les territoires

En France, comme à l'étranger, une nouvelle révolution technologique, autour de l'information et de la communication, apparaît à partir de la décennie 1990. Donnant lieu à l'émergence du marché du numérique, elle marque un tournant comparable à ce que fut près d'un siècle avant elle l'avènement de la « fée électricité » dans nos sociétés occidentales. Mais, contrairement à l'énergie, la Fédération n'a, dans un premier temps, guère de prise sur ce secteur, les collectivités locales ayant été écartées dès l'origine de la gestion des télécommunications, à partir desquelles les règles de régulation du marché se construisent<sup>479</sup>. C'est donc de manière très graduelle qu'elle s'en saisit, avec ses adhérents, le développement du numérique dans les territoires posant des questions très similaires à celles que soulevaient jadis – et aujourd'hui encore – l'énergie et l'eau, autour d'un accès universel et solidaire à un service public devenu essentiel dans la vie quotidienne des citoyens.

## 1. L'enfouissement des réseaux de télécommunications

Alors que la révolution numérique n'en est encore qu'à ses prémices, la Fédération se concentre, au début de la décennie 1990, sur l'enfouissement des lignes de téléphonie. Comme nous l'avons évoqué (cf. chapitre 6), elle soutient à l'époque une politique de « mise en esthétique » des réseaux électriques, grâce au nouveau modèle de cahier des charges signé avec EDF (qui comprend des clauses dans ce sens) et à la création d'une tranche « C » du Facé qui lui est dédiée. Il s'agit également de faciliter la coordination des travaux sur le domaine public, problème récurrent pour les élus locaux, en incitant les gestionnaires des réseaux aériens et souterrains (gaz, eau, assainissement, etc.) à dialoguer autour de leurs programmes de travaux respectifs. Cette stratégie n'a de sens que si elle s'accompagne d'efforts conjoints de la part de France Télécom, qui a succédé à l'ancienne Direction générale des télécommunications (DGT). Or ce nouvel opérateur, qui s'apprête à affronter la mise en concurrence d'une partie de ses activités, fait montre de fortes réticences, quand EDF et GDF se veulent plus conciliants. Face à lui, les collectivités disposent de peu de leviers, ne jouissant d'aucune compétence forte dans les télécommunications. Contrairement à l'électricité, elles n'ont aucune prérogative de type AODE, qui leur permettrait de faire pression sur l'opérateur.

<sup>479</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 26-37.

Certes, le Plan câble des années 1980 puis la libéralisation du secteur du câble les ont autorisées à lancer des délégations de service public pour installer des réseaux sur leur territoire. Mais cette compétence est limitée à la vidéocommunication, la téléphonie ayant été exclue du périmètre des activités, pour préserver le monopole de la DGT. En outre, les collectivités ne disposent d'aucun fonds comparable au Facé, qui faciliterait le financement de certaines opérations. Enfin, signe de cette volonté de mainmise historique de l'État sur le secteur des télécoms, la DGT est, jusqu'à la fin des années 1980, considérée comme un occupant de droit du domaine public, ce qui l'exonère de demander une autorisation pour réaliser ses travaux et de payer une redevance d'occupation, comme les autres opérateurs de réseaux<sup>480</sup>.

### Le protocole France Télécom-État de 1993 : des effets très limités

La FNCCR et ses adhérents sont largement soumis au bon vouloir du monopole public, qui a d'autres priorités financières à l'heure où il se prépare à affronter la concurrence. Ce décalage donne lieu à des plaintes récurrentes tout au long des années 1990. Elles débutent dès le congrès de Strasbourg, où, réagissant aux griefs exprimés par les adhérents, Xavier Couture, représentant le ministère des Postes et des Télécommunications, se dit « surpris par la virulence manifestée à l'encontre de l'administration des télécommunications, virulence qui atteste de la persistance de problèmes sur le terrain<sup>481</sup> ». Deux années, plus tard, un protocole est conclu entre France Télécom et l'État (ministères de l'Environnement et des PTT), afin de répondre aux demandes des élus<sup>482</sup>. Il prévoit un objectif chiffré de conventions à signer avec les communes et les conseils généraux, assorti de montants de travaux à engager. De son côté, la Fédération constitue un groupe de travail pour résoudre les problèmes rencontrés, auquel l'opérateur participe, ainsi qu'EDF, GDF, le SPEGNN et l'ANROC<sup>483</sup>. Il y est notamment question d'établir un modèle national de convention qui serait à disposition des adhérents<sup>484</sup>.

Malgré ces efforts, les progrès sont lents à se concrétiser. Certes, France Télécom peut, un an après l'entrée en vigueur du protocole, se prévaloir d'avoir signé près de 2000 conventions avec les communes et 42 avec les conseils généraux, eux aussi concernés par la problématique. Mais les efforts restent insuffisants. Selon une enquête diligentée par l'opérateur, 33 % des collectivités locales considèrent qu'elles sont trop peu informées et que la coordination des travaux est insuffisante<sup>485</sup>. Plus fondamentalement, les relations nouées dans le cadre des conventions sont loin d'être équilibrées. Gérard

---

<sup>480</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>481</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 75.

<sup>482</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 80.

<sup>483</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>484</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>485</sup> *Ibidem*, p. 80.

Ponsignon, directeur général du Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de France (SIGEIF), dénonce « des relations avec France Télécom (...) très dures, France Télécom prenant souvent ce qu'on lui offre, mais on n'en voit pas du tout le retour<sup>486</sup> ». M. Guillot, directeur général adjoint des services techniques de la ville de Caen, indique pour sa part qu'« en ce qui nous concerne, depuis deux ans nous refusons de remettre des réseaux à France Télécom ; nous n'avons signé aucune des conventions qu'ils nous ont proposées. Apparemment, ils n'ont pas réagi encore<sup>487</sup> ».

La coopération achoppe largement sur les questions financières. France Télécom demande en effet des participations qui peuvent être très élevées. Elles atteignent dans certains cas 50 %, voire même 100 %, du montant total des travaux, comme en Ariège<sup>488</sup>. Dans la Marne, des devis intègrent également des frais de contrôle de 10 %, que les élus jugent excessifs<sup>489</sup>. Face à ces exigences, les collectivités ont le sentiment d'être quelque peu flouées et considérées comme des « vaches à lait » par l'opérateur. Contrairement à l'électricité, elles ne disposent d'aucun moyen de type Facé pour financer les opérations, les sommes engagées grevant directement leur budget général. En outre, les actifs résultant des travaux appartiennent à France Télécom, alors qu'ils sont la propriété des AODE dans l'énergie ou dans l'eau. L'une des conséquences de ce régime juridique est qu'il est impossible pour une collectivité de récupérer la TVA, les travaux de génie civil effectués sous son égide l'étant pour le compte d'un tiers<sup>490</sup>. Dans ce contexte, un sentiment de profonde frustration, voire de colère, domine parmi les adhérents, notamment autour de la participation des collectivités à la (re)constitution du patrimoine de France Télécom, sujet qui, selon Jean Gaubert, président du Syndicat départemental d'électricité des Côtes-d'Armor et vice-président de la FNCCR, « empoisonne [les] relations<sup>491</sup> ». Intervenant en clôture du congrès de Lyon (1994), Josy Moinet se veut à la fois ferme et conciliant, « souhait[ant] qu'une concertation avec France Télécom s'engage au niveau national en vue de faciliter une meilleure coordination des travaux d'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques, assortis autant que faire se peut d'une participation financière significative de France Télécom<sup>492</sup> ».

## La fin du statut d'occupant de droit du domaine public pour France Télécom

Les années qui suivent n'apportent aucune amélioration majeure. La loi de réglementation des télécommunications (LRT) de 1996 met pourtant fin au statut dérogatoire dont bénéficiait jusque-là France Télécom en matière d'occupation du domaine

<sup>486</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>487</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>488</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 103.

<sup>489</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 83.

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>492</sup> *Ibidem*, p. 210.

public. Critiqué par les élus locaux, dont certains adhérents de la FNCCR<sup>493</sup>, jugé incompatible avec la mise en concurrence à venir du secteur des télécommunications, celui-ci est désormais aligné sur les autres services en réseaux. Mais ce changement ne modifie guère les rapports de force avec les collectivités, y compris en matière de coordination des travaux. Si France Télécom doit désormais demander une autorisation pour intervenir sur la voirie, le refus qui peut lui être opposé doit être dûment justifié, la jurisprudence étant très favorable aux occupants du domaine public. En outre, le versement de redevances aux communes et départements induit par ce changement de statut reste très cadré par l'État. Entamées avec les grandes associations de collectivités locales au lendemain de la LRT, les négociations aboutissent à des montants bien en-deçà des demandes des élus<sup>494</sup>.

Les relations ne s'améliorent pas non plus sur le dossier de l'enfouissement des réseaux. Si l'opérateur public peut se targuer d'une progression du nombre de conventions adoptées à la suite du protocole de 1993 (70 avec les conseils généraux début 1997) et des montants qui y sont associés (400 millions de francs à cette même date, soit 7 % du budget d'investissement des lignes de télécommunications, au-delà des 5 % prévus<sup>495</sup>), les tensions avec les élus locaux restent vives. Présentée lors du congrès de Deauville, une enquête de la Fédération révèle que, pour un syndicat sur deux, France Télécom ne joue pas le jeu de la coopération, proposant des devis de travaux avec retard et demandant des contributions exagérées aux communes<sup>496</sup>. Les propos tenus par les participants confirment ce sentiment. Président du Syndicat départemental des collectivités électrifiées de l'Ariège, René Massat se dit, en 1997, « totalement atterré » par l'attitude de France Télécom, qui vient alors d'acquiescer le statut de société anonyme, indiquant que l'opérateur « a atteint, à [s]on sens, la limite extrême acceptable en ce qui concerne ses relations avec les élus<sup>497</sup> ». Aucune inflexion majeure n'intervient dans les années qui suivent. Dans son allocution de clôture du congrès de Toulouse, Christian Pierret, secrétaire d'État à l'industrie, se dit prêt à soutenir les demandes des collectivités : « je comprends qu'il est très pénible, en tant qu'élu local, d'avoir à négocier pendant des mois l'enfouissement de certains réseaux de France Télécom, alors même que l'objectif d'enfouissement est régulièrement rappelé par le PDG de cette entreprise. Il importe de ne plus avoir à discuter pendant des mois pour lever des résistances locales ou régionales. (...) Nous sommes en droit d'attendre de la part du grand opérateur de service public qu'est France Télécom la mise en œuvre de cette politique. Je vais donc aborder ce sujet avec le président de France Télécom et

---

<sup>493</sup> Gérard Ponsignon, directeur général du SIGEIF, demande ainsi, lors du congrès de Lyon, « une évolution dans le statut de France Télécom, qui devrait permettre de le considérer comme un intervenant normal du domaine public, au même titre que les autres concessionnaires » (Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 150).

<sup>494</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, op. cit., pp. 141-142.

<sup>495</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1997, p. 353.

<sup>496</sup> *Ibidem*, p. 345.

<sup>497</sup> *Ibidem*, p. 365.

faire en sorte que les choses évoluent<sup>498</sup> ». Mais cet appui est inefficace. Pire encore, la situation semble se dégrader. Au congrès de La Rochelle (2003), René Massat indique que l'entreprise publique a dénoncé toutes les conventions qu'elle avait signées avec les communes de son département, exigeant même que celles-ci paient les études préalables<sup>499</sup>. Jean Gaubert évoque lui aussi un tel désengagement dans les Côtes-d'Armor<sup>500</sup>. Intervenant en clôture du congrès, Josy Moinet ne peut afficher l'optimisme qui était le sien quelques années plus tôt. L'enfouissement des lignes téléphoniques est bien, souligne-t-il, une « épineuse question » qui ne semble trouver aucune solution, face aux manœuvres dilatoires de France Télécom<sup>501</sup>.

Cette attitude renvoie en grande partie à la stratégie de l'entreprise à partir du milieu des années 1990. Comme le souligne Claude Turmès, député européen (luxembourgeois) avec lequel la Fédération a pu cheminer sur le dossier des groupements d'achats pour les consommateurs domestiques (cf. chapitre 7), la situation décrite par les adhérents n'est pas spécifique à la France. Elle se rencontre dans beaucoup d'autres pays européens, où l'on assiste à une « dévalorisation des câbles téléphoniques souterrains », au profit du développement de la téléphonie mobile<sup>502</sup>. Face à ce blocage structurel, la Fédération essaie de passer du registre du contrat (la simple convention) à celui de la loi. Grâce notamment au soutien de Jean Proriot, alors député de la Haute-Loire, elle obtient de la loi du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique (dite LCEN) qu'elle permette d'organiser (article 51) la coordination de l'enfouissement des réseaux de distribution d'électricité et de communication électronique lorsqu'ils se situent sur un même support<sup>503</sup>. Dans la foulée, un accord-cadre est signé le 7 juillet 2005 entre l'Association des maires de France, France Télécom et la FNCCR<sup>504</sup>. Celui-ci semble calmer les tensions, les congrès de 2006 et de 2009 ne faisant pas état de problèmes aussi vifs que par le passé. Évoquant devant Stéphane Richard, le PDG d'Orange, nouveau nom de France Télécom, la question des enfouissements de réseaux, Xavier Pintat estime lors du congrès de Montpellier (2013) que « les choses semblent s'être d'ailleurs sensiblement améliorées au cours de ces derniers mois<sup>505</sup> ». Mais la capacité à infléchir la politique de l'entreprise publique ne saurait être surestimée. Revenant lors de ce même congrès sur l'attitude de son groupe, Stéphane Richard concède que « l'enfouissement des réseaux n'est pas toujours évident à gérer pour nous, car il s'agit d'un investissement qui n'entraîne d'autres retours que l'impact sur la qualité de la relation avec les collectivités – qui est toutefois capital<sup>506</sup> ». Sur les 3 milliards d'euros d'investissements réalisés par Orange sur les réseaux fixes et

<sup>498</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, pp. 239-240.

<sup>499</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2003, p. 32.

<sup>500</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>501</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>503</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 2 juin 2004, p. 3.

<sup>504</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2006, p. 9.

<sup>505</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 24.

<sup>506</sup> *Ibidem*, p. 26.

mobiles en 2012, l'enfouissement des lignes ne représente alors que 35 millions d'euros, ce qui donne la mesure du faible intérêt que lui porte l'opérateur<sup>507</sup>. Loin de formuler des promesses, Stéphane Richard persiste et signe, déclarant devant les congressistes réunis à Montpellier qu'« il faut relativiser cette obsession pour l'enfouissement des lignes aériennes. Si nous voulons accélérer le déploiement de la fibre optique, il faudra en effet accepter qu'elle soit installée en réseau aérien dans un certain nombre de cas. À force de multiplier les contraintes et d'alourdir les investissements, on risque de ralentir ce déploiement<sup>508</sup> ».

## 2. La reconnaissance d'un service public local dans les communications électroniques

Parallèlement à ce dossier, qui envenime durablement les relations entre les collectivités locales et l'opérateur historique, une problématique nouvelle émerge à partir des années 1990, autour de l'aménagement numérique du territoire. À l'heure des « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC), des « communications électroniques » ou des « technologies du numérique », pour reprendre l'évolution de la sémantique alors usitée, l'enjeu est de doter le pays d'infrastructures de fibres optiques à même de fournir, en tout point du territoire, des flux aussi divers que la voix, la télévision ou les données numériques. Ce nouveau défi, qui n'est pas sans rappeler ceux de l'électrification ou de l'adduction d'eau, s'inscrit dans un contexte d'ouverture des marchés à la concurrence et de multiplication d'innovations bouleversant les usages du quotidien, de l'accès aux premiers sites internet et aux messageries électroniques (années 1990) aux réseaux sociaux (années 2010) puis au « capitalisme de plateforme » et au métavers actuels. Interpellées par les changements induits, les collectivités territoriales, dont certains syndicats AODE, cherchent à y faire face, en réclamant, non sans mal, des compétences qui leur étaient refusées jusque-là, aboutissant à la reconnaissance d'un nouveau service public local dans la gestion des infrastructures de haut débit.

### Les infrastructures de haut débit, un nouvel enjeu pour les collectivités territoriales

Pendant longtemps, les collectivités locales restent en retrait du processus de libéralisation du secteur des télécommunications, à partir duquel se construit en large part le régime s'appliquant aux réseaux numériques. Peu légitimes aux yeux de l'État et

---

<sup>507</sup> *Ibidem*.

<sup>508</sup> *Ibidem*, p. 29.

de France Télécom, armées de faibles prérogatives, dotées d'une expertise limitée, ne disposant, hormis l'Association pour les villes câblées (AVICA), qui s'est constituée en 1986 autour du câble mais qui n'investit pas encore ce domaine, d'aucune structure représentative à même de les informer des évolutions en cours et de relayer leurs demandes, elles ne sont pas en mesure de faire entendre leur voix. C'est donc sans traitement particulier et au même titre que les autres consommateurs et acteurs qu'elles peuvent bénéficier des effets de l'ouverture à la concurrence<sup>509</sup>. Dans les services, elles peuvent, de manière plus précoce que dans l'énergie, faire appel à d'autres fournisseurs que France Télécom pour leurs besoins en téléphonie vocale ou en échanges de flux de données. Certaines d'entre elles le font de manière individuelle ou sous forme de groupements d'achat. Dans les infrastructures, outre les droits qu'elles acquièrent en matière de gestion du domaine public, elles peuvent créer des groupes fermés d'utilisateurs (GFU) pour relier tout ou partie de leurs bâtiments. Cette possibilité reste cependant étroitement contrôlée par l'État et l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), qui veillent à ce que ces réseaux indépendants ne soient pas ouverts à d'autres utilisateurs, ce qui transformerait *de facto* les collectivités en opératrices de télécommunications. Si certaines dérogations sont accordées, comme à l'Île de La Réunion ou à Castres, elles le sont à titre expérimental et n'ont, aux yeux du ministère de l'Industrie, aucune vocation à s'étendre<sup>510</sup>.

À partir du milieu des années 1990, les collectivités locales se mobilisent plus fortement au sujet de l'aménagement numérique du territoire. Alors que les besoins en NTIC augmentent en France, les premiers effets du processus de libéralisation commencent à se faire ressentir en matière d'inégalités d'accès aux infrastructures. Contrairement à l'énergie, la France n'a pas fait le choix, dans ce domaine, de scinder les activités de France Télécom pour créer un gestionnaire public indépendant (analogue à RTE, ERDF-Enedis, GRT Gaz, Teréga, GRDF ou aux ELD), qui serait chargé d'assurer le développement des nouveaux réseaux à haut débit et de garantir leur accès à toute la population. Ceux-ci sont considérés comme des monopoles non naturels, ce qui signifie que l'on estime que la multiplication des infrastructures (filaires, de fibre optique, hertziennes, etc.) n'entraînera ni nuisances ni surcoûts préjudiciables à la collectivité, mais stimulera la concurrence et l'innovation. Derrière cette motivation, la volonté est aussi de ne pas déstabiliser France Télécom, dont l'État est alors le seul actionnaire, avant sa privatisation progressive, à partir de 1997. L'opérateur historique conserve en effet ses réseaux et peut les louer, contre rétribution, à des fournisseurs alternatifs. Ce faisant, la libéralisation de ce secteur ne peut se faire que de manière graduelle, au fur et à mesure que les concurrents installent leurs propres équipements.

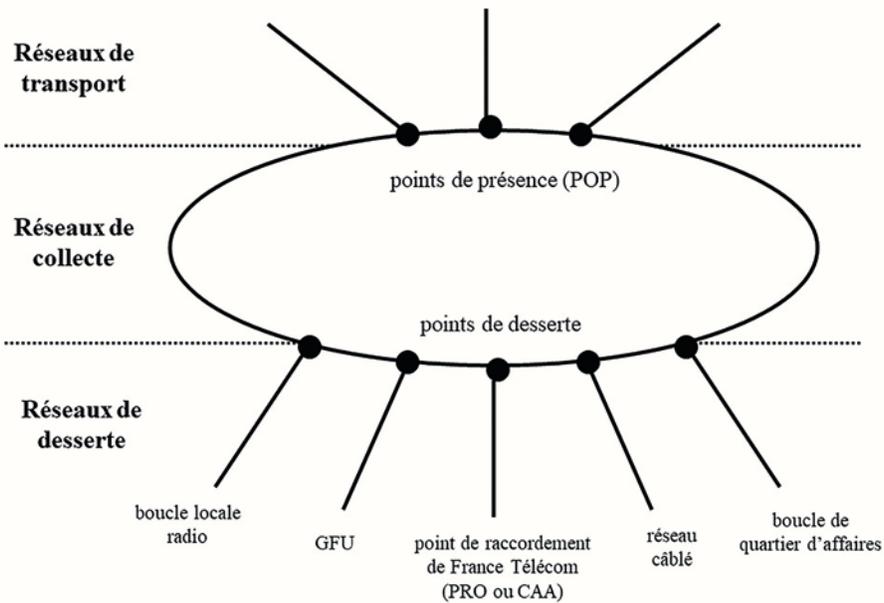
---

<sup>509</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, pp. 140-143.

<sup>510</sup> *Ibidem*, p. 143.

Ce choix de politique publique a des implications majeures sur la dynamique de déploiement des infrastructures numériques dans les territoires. Les difficultés naissent surtout de l'absence d'investissements conséquents dans les réseaux de collecte, intermédiaires entre le transport et la desserte. Si l'on file la métaphore de la voirie et des mobilités, les réseaux de transport peuvent être comparés aux autoroutes et grandes artères nationales qui sillonnent le territoire. Les réseaux de desserte se rapprochent quant à eux des voies communales et peuvent faire appel à différentes technologies (filaire, câble, boucle locale radio, etc.). Situés à l'articulation entre ces deux types d'infrastructures, les réseaux de collecte sont assimilables aux routes départementales ou aux petits axes nationaux et permettent de désenclaver des espaces périurbains ou ruraux. C'est précisément sur ce segment de marché que se concentrent la plupart des difficultés, les investisseurs étant peu enclins à y investir des capitaux importants, eu égard à sa faible rentabilité. Le cas vaut dans beaucoup de territoires ruraux, considérés comme insuffisamment attractifs d'un point de vue économique. Mais certaines grandes agglomérations sont également confrontées au problème, comme la petite couronne parisienne, certains quartiers étant délaissés par les opérateurs, ce qui prive leurs habitants soit de l'accès à des réseaux performants, soit d'une concurrence suffisante pour obtenir des offres à des prix non prohibitifs<sup>511</sup>.

### ■ Organisation des réseaux de télécommunications-haut débit dans les années 1990<sup>512</sup>



<sup>511</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *op. cit.*, pp. 359-383.

<sup>512</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, p. 146.

Plusieurs collectivités se mobilisent alors pour lutter contre ces inégalités territoriales, popularisées sous le terme de « fracture numérique ». L'enjeu n'est guère différent de ce qu'il fut plusieurs décennies auparavant pour l'électrification et pour l'eau, exposées à des difficultés très proches : garantir aux consommateurs un accès à un service qui est devenu désormais indispensable. Le combat est d'abord porté par quelques collectivités isolément (communautés urbaines du Grand Nancy et Lyon, ville de Toulouse, conseil général du Tarn, SCBPE-Sippérec) puis regroupées, en 1998, dans un comité de liaison<sup>513</sup>. Celui-ci réclame la possibilité pour les collectivités locales, en cas de carence de l'initiative privée, d'installer des réseaux à haut débit, soit sous forme de régie, soit sous forme de délégation de service public, comme il en existe alors dans le câble. Parmi ces collectivités, le SCBPE, adhérent de la FNCCR, est particulièrement actif<sup>514</sup>. Fin 1996, le syndicat, jusque-là centré sur le seul secteur électrique, décide de se doter d'une nouvelle compétence dans les télécommunications et la vidéocommunication, ce qui lui vaut d'être rebaptisé « Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication » (Sippérec). Avant lui, le Syndicat départemental d'électricité de la Drôme s'était déjà lancé dans l'aventure, en élargissant en 1991 son champ d'action au câble<sup>515</sup>. Mais, l'expérience reste encore « modeste », selon le terme utilisé par son président de l'époque, Jean Besson. Le Sippérec fait quant à lui montre d'un plus fort volontarisme, en lançant dès 1997 plusieurs appels d'offres pour constituer trois « plaques » de réseaux câblés sur son territoire. Son action s'intensifie par la suite et se porte vers une exigence nouvelle : demander que les collectivités puissent être dorénavant autorisées à déployer des infrastructures dites de « fibres noires », c'est-à-dire des fibres optiques désactivées pouvant être louées à des fournisseurs en charge de la commercialisation de services de communications électroniques.

Tout en suivant ces initiatives avec attention, la Fédération reste, jusqu'aux années 2000, en retrait du combat mené par ces collectivités. Elle avait pourtant manifesté un certain intérêt pour le câble au tournant des années 1980 et 1990, lui consacrant des temps d'échanges lors de ses congrès de Strasbourg (1991) et de Lyon (1994), et revendiquant cette compétence dans les actes publiés à cette occasion<sup>516</sup>. Elle avait notamment adopté en 1991 une motion demandant à instaurer une forme de pérennisation dans ce secteur, afin de faciliter l'extension de ces réseaux aux territoires ruraux, et appelant à établir un modèle de cahier des charges permettant de mieux encadrer ce qu'elle présentait alors comme un « nouveau service public local<sup>517</sup> ». Mais le sujet s'éclipse par la suite, la Fédération ayant fort à faire avec la consolidation de ses compétences historiques dans l'énergie et dans l'eau. Alors que l'AVICA, qui se

---

<sup>513</sup> Pour un récit plus détaillé de cette « saga », cf. François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...*, *op. cit.*, pp. 149-170.

<sup>514</sup> Emmanuel Bellanger, François-Mathieu Poupeau, *op. cit.*, pp. 359-383.

<sup>515</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1994, p. 96.

<sup>516</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, pp. 51-52 ; Congrès FNCCR de 1994, pp. 96-98 et 125-128.

<sup>517</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 1991, p. 52.

transforme en AVICAM (rajout de multimedia) en 1996 puis en AVICCA (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel) en 2004, s'affirme sur ces questions, la Fédération n'estime pas encore nécessaire d'en faire de même, comme l'indique Xavier Pintat, président de la FNCCR :

*« Cela n'a pas été identifié à l'époque comme une priorité stratégique de la Fédération, notamment parce que ce type de problématique était pris en charge par une autre association de collectivités locales appelée l'Avicca. Cette entité avait été constituée à l'origine autour des problématiques des anciens réseaux câblés, que la loi n'autorisait pas à transmettre des signaux de télécommunication, mais uniquement à diffuser la télévision par câble. Puis est arrivé le sujet des réseaux d'initiative publique dont l'Avicca s'est emparée. La FNCCR, restée attentive à cet enjeu essentiel, s'y est plus directement intéressée à partir des années 2000, certains syndicats d'énergie ayant intégré le fait qu'ils étaient particulièrement bien placés pour relayer efficacement l'enjeu du développement du haut puis du très haut débit. Ces syndicats avaient en effet des compétences d'AODE et de maîtrise d'ouvrage, ce qui rendait la prise en charge de la distribution d'électricité et des enjeux de télécommunications par une même entité pertinente d'un point de vue économique et technique. La FNCCR s'est donc plus largement impliquée dans ce domaine, en écho à cette importante évolution de la donne sur le terrain<sup>518</sup> ».*

## Vers l'autorisation d'une compétence infrastructurelle : les réseaux d'initiative publique (RIP)

La pugnacité du comité de liaison aboutit, par touches successives, à la reconnaissance d'un nouveau service public local en matière de communications électroniques<sup>519</sup>. Celle-ci est lente à se dessiner, les oppositions étant fortes, notamment de la part de France Télécom. L'entreprise sait en effet qu'en favorisant l'installation d'infrastructures de desserte, les initiatives des collectivités locales pourraient accélérer une mise en concurrence effective dans le secteur, en permettant à des fournisseurs alternatifs de proposer leurs services à un plus grand nombre de clients. Elle fait donc tout son possible pour freiner le processus. De son côté, l'ART reste assez réticente à donner des pouvoirs aux collectivités locales, même si elle voit dans leur intervention l'opportunité de parachever la libéralisation. Invité au congrès de Toulouse, Roger Chinaud, président de l'autorité de régulation, estime, en particulier, qu'elles ne sauraient devenir des opératrices dans le futur : « vous m'avez demandé s'il était envisageable que les collectivités locales reçoivent des licences pour devenir opérateurs. La réponse, donnée par la loi [LOADDT<sup>520</sup>], est négative. Je dois ajouter que l'ART s'est déclarée en

<sup>518</sup> Citation transmise aux auteurs par les services de la FNCCR, janvier 2024.

<sup>519</sup> François-Mathieu Poupeau, *Le service public à la française...* op. cit., pp. 133-170.

<sup>520</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

faveur d'une réponse négative lors de l'élaboration de la loi. Le métier d'opérateur est un métier à part entière. (...) Les finances des collectivités locales ne sont pas à même d'investir et de supporter de tels investissements. Quoi qu'il en soit, le Parlement a clos le débat<sup>521</sup> ».

Une première étape est franchie avec le vote de la LOADDT. Après de nombreux débats, celle-ci introduit un nouvel article (L.1511-6) dans le CGCT, qui autorise les collectivités territoriales à « créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications (...) pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation » (article 17). Estimant que le texte comporte trop de restrictions, le comité de liaison poursuit son action. Celles-ci sont levées par la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel du 17 juillet 2001. Elle dispose que les collectivités locales peuvent installer des « fibres noires », via une délégation de service public ou par elles-mêmes, et qu'elles peuvent les louer à des opérateurs ou à des GFU. En revanche, elles ne peuvent toujours pas exploiter directement leurs réseaux. Il faut attendre la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) pour que cette dernière contrainte saute définitivement. Désormais, les collectivités territoriales et leurs groupements se voient conférer une nouvelle compétence de gestion d'un service public local de communications électroniques, qui leur permet de construire ou d'acquérir des infrastructures et des réseaux, soit d'accueil (fourreaux et chambres), soit passives (fibres noires), soit actives, ou d'en acquérir les droits d'usage. Elles peuvent, sous conditions, les exploiter elles-mêmes pour les mettre à la disposition d'autres opérateurs. Enfin, possibilité leur est offerte, en cas de carence de l'initiative privée constatée par un appel d'offres déclaré infructueux, de se muer en opératrices et d'offrir des services de communications électroniques au public<sup>522</sup>. Un nouveau terme apparaît dès lors dans le domaine : les réseaux d'initiative publique (RIP). Ainsi, au terme d'un processus qui aura duré près d'une décennie, les communications électroniques deviennent un nouveau service public local, qui entre pleinement dans le champ d'action des collectivités.

Cette compétence reste cependant très encadrée par l'État. À la suite de l'adoption de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), l'ART se voit confier la mission de définir les conditions dans lesquelles les nouveaux RIP sont amenés à se déployer sur le territoire. Par deux décisions, datées des 22 décembre 2009 et 14 décembre 2010, l'autorité de régulation décide de diviser le territoire français en trois zones distinctes, en fonction notamment du niveau de densité de la population à desservir<sup>523</sup>. La première, dite très dense, est limitée à l'investissement privé, sur le modèle de la concurrence entre opérateurs. La deuxième zone, dite semi-dense, admet des

---

<sup>521</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2000, p. 223.

<sup>522</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Numérique », 2021, pp. 30-31.

<sup>523</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2009, p. 206.

investissements à la fois publics et privés. Les réseaux d'initiative publique (RIP) se voient cantonnés à la troisième zone, dite peu dense, les deux précédentes étant réservées aux opérateurs privés. Réagissant à ces propositions, certains adhérents de la FNCCR, tels Michel Chanel et Patrick Chaize, respectivement vice-président et directeur du Syndicat intercommunal d'électricité de l'Ain, déplorent une forme de subvention, les territoires urbains étant destinés aux opérateurs privés et les territoires ruraux au partenariat public-privé. Michel Chanel craint notamment que, dans ce cadre, « le privé ira vers les zones rentables et le public vers celles qui ne le sont pas<sup>524</sup> ». Ce zonage, qui est ensuite affiné et adapté pour intégrer des « poches de basses densité » au sein des zones très denses<sup>525</sup>, montre bien la volonté de n'ouvrir qu'une partie du territoire aux initiatives publiques.

### 3. Faire vivre la nouvelle compétence locale

L'obtention de cette nouvelle compétence ne saurait constituer une fin en soi. Pour qu'elle ait prise sur les mutations du secteur, elle doit être accompagnée de leviers susceptibles de donner aux collectivités les moyens de leurs ambitions, afin de leur permettre de résoudre les problèmes pratiques qui se posent à elles, au moment où l'ouverture des marchés à la concurrence devient totale. Alors qu'elle avait joué un rôle assez discret jusque-là, la Fédération s'empare pleinement du sujet à partir de la fin des années 2000, en lien étroit avec l'AVICCA. Elle se fait force de proposition pour faire évoluer la régulation du secteur, étant à l'origine de la création d'un fonds de péréquation des charges d'infrastructures. Elle décide également de créer un nouveau département dédié au numérique, qui la positionne comme un nouvel acteur du paysage institutionnel local et national.

#### Introduire un mécanisme de péréquation géographique : la création du FANT

À la suite de l'évolution du cadre législatif et malgré les contraintes introduites par l'État pour les contenir, les initiatives se multiplient dans les territoires. Elles sont portées par l'ensemble des collectivités, des communes et de leurs groupements aux régions, en passant par les départements<sup>526</sup>, qui jouent un rôle majeur dans ce domaine, à l'instar de ce qu'il fut dans l'entre-deux-guerres pour l'électrification rurale<sup>527</sup>. Elles

---

<sup>524</sup> *Ibidem*.

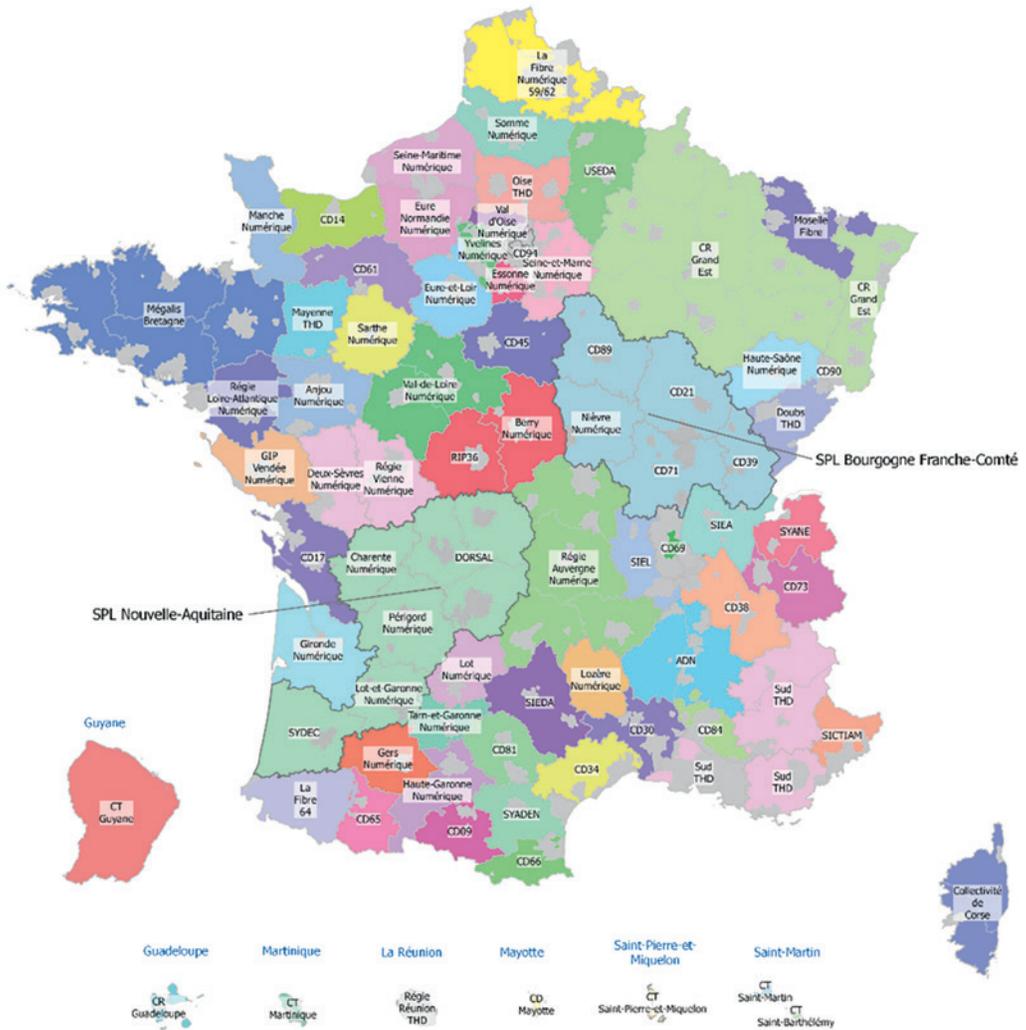
<sup>525</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 212.

<sup>526</sup> François-Mathieu Poupeau, « Les départements, vecteurs d'une politique d'aménagement numérique du territoire », *Pouvoirs locaux*, n°75 / IV, 2007, pp. 78-83.

<sup>527</sup> François-Mathieu Poupeau, *L'électricité et les pouvoirs locaux en France...*, op. cit., pp. 109-113.

sont variées dans leurs modalités, certains acteurs, comme les syndicats AODE, op- tant pour la location de fourreaux à des opérateurs, lorsque d'autres décident, grâce à la stabilisation du cadre législatif et réglementaire, de créer des réseaux d'initia- tive publique (RIP) dotés de fibres passives ou actives, à des mailles pouvant varier de l'intercommunalité à de grandes régions. Le nombre de ces infrastructures augmente considérablement en l'espace de quelques années. D'après l'Observatoire des réseaux ouverts d'initiative publique (ROIP) de l'AVICCA<sup>528</sup>, 138 collectivités sont engagées dans cette dynamique en 2011, la concession étant le mode majoritaire dans les projets

■ Carte des Réseaux d'initiative publique (RIP) en France en 2023<sup>529</sup>



<sup>528</sup> Avicca, « TRIP 2011. Observatoire des ROIP », novembre 2011.

<sup>529</sup> Source : Agence nationale de la cohésion des territoires.

recensés (46 %), devant les régions notamment (21 %). Plus de 7 000 usagers finaux professionnels (entreprises et services publics) bénéficient alors du très haut débit grâce à ces infrastructures, et plus de 700 000 usagers au total. En 2017, le nombre de prises FttH a dépassé le million<sup>530</sup>. En 2023, d'après l'ARCEP, on compte 463 RIP déclarés<sup>531</sup>. Ceux qui ont été installés avant 2013 l'ont été à 74 % à l'échelle infra-départementale, contre 51 % pour les projets déployés après cette date, ce qui montre une tendance à la constitution de « plaques » de plus en plus larges. Les RIP couvrent actuellement environ 80 % du territoire national, autre chiffre qui montre leur importance dans l'aménagement numérique du territoire.

L'action de la FNCCR débute en 2005, au lendemain du vote de la LCEN, l'enfouissement des réseaux de télécommunications ayant surtout focalisé son attention jusque-là<sup>532</sup>. Elle se traduit, dans un premier temps, par une revendication forte : faire en sorte que les RIP puissent bénéficier d'un fonds de péréquation comme il en existe alors pour l'électrification (Facé). En effet, le déploiement des infrastructures numériques dans les zones peu denses, essentiellement rurales, soulève des questions de financement, les collectivités ne pouvant supporter seules les coûts de déploiement (génie civil, équipement en fourreaux, etc.). C'est pour pallier ces difficultés que Xavier Pintat, président de la Fédération, œuvre pour faire adopter la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (dite loi Pintat). Celle-ci instaure des Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) et un Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), répondant ainsi aux aspirations de beaucoup d'élus. Indicatifs, les SDTAN « recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné » (article 23). Les syndicats mixtes peuvent en être à l'initiative, tout comme les régions ou les départements. Le FANT est pensé de manière complémentaire à cet outil. Il a pour finalité « de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique » (article 24). Conçu de manière assez proche du Facé, il doit être pourvu de ressources prélevées sur les abonnements et administré par un comité de gestion composé à part égales de représentants de l'État, des opérateurs et des associations de collectivités territoriales.

Le FANT n'est cependant jamais abondé. La Fédération revient pourtant régulièrement sur le sujet, seule ou avec d'autres acteurs, telle l'AVICCA. Paru en août 2016, son Livre blanc « Réussir la révolution numérique » propose de doter le Fonds d'un budget

---

<sup>530</sup> Avicca, « TRIP 2017. Les actes de l'observatoire des RIP », automne 2017. Le terme FttH, issu de l'anglais *fiber to the home*, désigne la fibre optique qui va jusqu'au domicile des particuliers.

<sup>531</sup> Site de l'ARCEP (<https://www.arcep.fr/collectivites/les-reseaux-dinitiative-publique-rip.html>, consulté le 27 septembre 2023).

<sup>532</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 12 mai 2005, pp. 6-7.

pérenne de 660 millions d'euros, prélevés sous forme de ressources fiscales affectées ou grâce au produit d'une partie de la vente du capital d'Orange<sup>533</sup>. Cette proposition est reprise lors du congrès qui se tient la même année à Montpellier<sup>534</sup>. En 2019, intervenant à Nice, Gilles Quinquenel, président du Conseil d'orientation numérique de la FNCCR et président de Saint-Lô Agglomération, souligne encore la nécessité d'alimenter le FANT, estimant que « la fracture est très évidente et [qu']elle s'accroît. Les besoins augmentent. Nous observons que, sans la perspective d'un réseau de qualité, les entreprises ne s'installent pas. L'attractivité territoriale en dépend. L'enjeu politique en matière d'aménagement territorial est extrêmement important. Il existe également une fracture concernant les services et les usages. (...) Nous ne pouvons pas imaginer que la campagne ne soit pas desservie au même titre que la zone urbaine par de la fibre optique. Cela coûte plus cher, d'où la péréquation. Les territoires ruraux ont la double, voire la triple peine. Ils n'ont pas de couverture convenable en réseaux<sup>535</sup> ». Les besoins sont en effet importants. Ils concernent l'installation des réseaux de fibre optique mais aussi leur adaptation à l'évolution des besoins. Participant à la même table-ronde que son collègue, Patrick Chaize, sénateur de l'Ain, vice-président de la FNCCR et président de l'AVICCA, évoque la nécessité pour les acteurs locaux du numérique de disposer, comme pour l'électricité, de ressources dans la durée, ce qui rend nécessaire la mise en place du FANT :

*« Sur l'aspect du futur et de la gestion de ce réseau, nous entrons dans une période où le retour d'expérience montre que nous avons des réseaux hétérogènes. Ceux-ci nécessitent une remise à niveau de l'investissement. Cela peut paraître inquiétant, mais nous pouvons rencontrer ce phénomène pour tous les réseaux. Après la phase de démarrage et la phase de stabilisation vient une phase d'exploitation qui nécessite des investissements continus. Nous pourrions nous appuyer sur l'expérience du réseau électricité et analyser les besoins de la vie de ce type de réseau. Les réseaux d'électricité sont installés depuis une centaine d'années et nous avons toujours besoin d'investir dans ces réseaux pour les rendre plus performants et suivre les technologies qui évoluent afin de répondre aux besoins des administrés. Il ne faut pas se leurrer. Nous aurons la même problématique quand il s'agira des réseaux numériques. Il ne faut pas croire que les réseaux conçus et réalisés depuis dix ans seront statiques dans le temps. La fin du déploiement ne signifie pas que nous allons mettre un terme aux investissements. De nouvelles technologies imposeront des architectures qui ne sont pas nécessairement les architectures choisies par l'ensemble des acteurs. (...) Pour l'investissement initial, nous avons eu le plan France THD [Très haut débit], mais il faudra penser au dispositif permettant de financer l'après-déploiement. La solution idéale consiste à faire en sorte que le service s'autoalimente. Les redevances ou recettes générées par ce service doivent dans ce cas être suffisantes pour permettre de réaliser les*

<sup>533</sup> FNCCR, « Réussir la révolution numérique », août 2016, p. 2.

<sup>534</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, plénière de clôture, pp. 2-3.

<sup>535</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, table-ronde « Lutte contre les fractures numériques », pp. 2-3.

*investissements nécessaires. Néanmoins, si nous continuons la comparaison et analysons ce qu'il se fait ailleurs, nous avons des mécanismes de financement solidaires qui répondent à des besoins comme pour l'électricité avec le FACÉ. C'est pourquoi, avec plusieurs de mes collègues, nous défendons le modèle du FACÉ par la mise en œuvre du FANT et son approvisionnement<sup>536</sup> ».*

En 2020, la Fédération s'allie à l'AVICCA et InfraNum pour demander à nouveau la mise en place du FANT, sans succès<sup>537</sup>. En 2021, elle essaie, toujours sans obtenir gain de cause, de profiter du projet de loi déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification (dite 4D) en cours de discussion pour introduire un amendement fixant le montant de la taxe alimentant le fonds à 75 centimes d'euros par mois et par abonnement, ce qui permettrait de dégager 540 millions d'euros par an<sup>538</sup>. Ces refus réitérés montrent la volonté de l'État et de certains opérateurs, dont Orange, de faire pression pour que le FANT demeure, de fait, une « coquille vide<sup>539</sup> ». Comme le résume, en 2022, Patrick Chaize, « la problématique de la péréquation se pose dans le domaine des réseaux numériques. Il est clair que les ministères ne souhaitent pas prendre le Facé comme modèle pour le Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), alors même qu'il s'agirait certainement de la meilleure solution<sup>540</sup> ».

## Œuvrer en faveur d'un aménagement numérique équilibré du territoire

En lieu et place, l'État préfère procéder sous forme de financements nationaux, dont il peut moduler les montants, en fonction des priorités gouvernementales du moment. Ainsi, plusieurs programmes ou plans se succèdent dans les décennies 2010-2020, tels le Programme national très haut débit (PNTHD) de 2010 et surtout le Plan France Très Haut Débit (THD) lancé à partir de 2013. Présenté comme marquant le retour de l'État dans le secteur des communications électroniques, il s'élève, à ses débuts, à 20 milliards d'euros, dans le but de remplacer progressivement les lignes de cuivre par des réseaux de fibre optique<sup>541</sup>. Entre 6 et 7 milliards doivent financer la construction de réseaux privés, afin de couvrir de 55 à 60 % de la population française. Des subventions sont également prévues pour les collectivités locales, d'un montant similaire, avec un taux de soutien de 50 %, renforcé dans les territoires ruraux. Elles sont complétées par des prêts. Même s'il affiche de fortes ambitions, ce plan (et ses déclinaisons successives) permet à l'État, selon Jean-Luc Sallaberry, chef du département numérique de la FNCCR, de gérer le changement de manière progressive et de ne pas bousculer Orange, qui traverse une période difficile. Intervenant au congrès de la Fédéra-

<sup>536</sup> *Ibidem*, pp. 7-8.

<sup>537</sup> Arch. FNCCR, Dossier de l'Assemblée générale de la FNCCR du 5 octobre 2021 (Rapport d'activité), p. 96.

<sup>538</sup> Arch. FNCCR, Dossier du Conseil d'administration de la FNCCR du 4 mai 2021, p. 46.

<sup>539</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

<sup>540</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 23 février 2022, pp. 8-9.

<sup>541</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 206.

tion de Montpellier (2013), Stéphane Richard, PDG d'Orange, insiste sur la difficulté qu'éprouve, selon lui, son groupe à investir alors en France, du fait de la concurrence : « à cause de la multiplication du nombre d'opérateurs et de l'accumulation de régulations visant à donner plus de droits au consommateur, l'industrie européenne des télécoms s'est beaucoup affaiblie et a vu ses capacités d'investissement diminuer<sup>542</sup> ». Tout en essayant de rassurer son auditoire sur l'engagement de son entreprise dans les zones rurales, il ne cache pas que sa stratégie se concentre en grande partie sur les zones denses. L'enjeu pour l'opérateur historique est notamment de gérer l'« effet de bascule » entre le réseau de cuivre, lucratif pour lui, et la fibre optique, plus exposée à la concurrence, dont il cherche à freiner la pénétration dans les zones rurales, afin de préserver ses parts de marché :

*« [Le plan fibre], c'est l'inverse de la péréquation. Voyant qu'elle était prise de vitesse par les collectivités territoriales, la société Orange a pesé sur son actionnaire principal pour que celui-ci lui réserve les zones urbaines. Il s'agit en fait de la nationalisation des dettes et de la privatisation des bénéficiaires. Orange gagne des sommes astronomiques sur des prises payées 300 euros et qu'il amortit en 3 ou 4 ans. Par ailleurs, il ne lui est pas demandé d'investir dans les zones rurales, puisqu'il n'y a plus cette péréquation. Le paiement des prises en zones rurales est assuré par de l'argent public. Paradoxalement, l'opérateur Orange finance la fibre optique des zones urbaines avec l'argent gagné grâce au réseau cuivre dans les zones rurales. En effet, Orange a des concurrents dans les zones urbaines, mais ne fait face à pratiquement aucune concurrence en zone rurale, où la majeure partie de la population est encore chez Orange. Orange détient de 60 à 70 % de parts de marché dans les zones rurales. Ces recettes lui permettent de financer le FttH des zones urbaines. C'est l'inverse de la redistribution. Pendant ce temps, les zones rurales ont financé elles-mêmes l'ADSL<sup>543</sup>. Par ailleurs, elles financent le FttH des zones urbaines en payant l'ADSL. Troisièmement, elles financent elles-mêmes leur réseau FttH avec de l'argent public. La péréquation s'est inversée<sup>544</sup> ».*

Dans ce contexte, l'État cherche également à limiter les initiatives des collectivités territoriales au segment le moins lucratif de la chaîne de valeur du marché du numérique, à savoir les réseaux de fibres noires, qui doivent être activés par des opérateurs en vue de proposer la fourniture de services de communications électroniques. Comme l'évoque Jean-Luc Sallaberry, le Plan national THD prévoit de financer les projets de RIP sur la base d'un cahier des charges établissant des règles de financement bien plus strictes que celles imposées par l'Union européenne<sup>545</sup>. Les collectivités y sont plutôt incitées à se positionner sur les réseaux passifs, laissant le champ ouvert aux opéra-

---

<sup>542</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>543</sup> *Asymmetric Digital Subscriber Line* en anglais, l'ADSL est une technologie qui permet notamment d'utiliser la ligne téléphonique (et donc le réseau cuivre) pour transmettre des données numériques.

<sup>544</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

<sup>545</sup> *Ibidem*.

teurs dans l'accès aux clients finals. Le cas vaut en particulier pour les régies mises en place dans certains territoires, qui se voient défavorisées par rapport à d'autres modes de gestion publique locale.

À défaut de pouvoir « activer » le FANT et disposer ainsi d'un mode de financement permettant à ses adhérents de jouir d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'État et de ses stratégies d'aménagement, la Fédération demande à être associée aux instances de gouvernance des dispositifs successivement mis en place, afin de défendre les intérêts des pouvoirs locaux<sup>546</sup>. Elle réclame notamment de créer un établissement public de type « agence du numérique », tel que préconisé par un rapport remis par Michel Rocard et Alain Juppé au gouvernement, dans lequel siègeraient des représentants des collectivités. Créée en 2015 et dissoute en 2019 pour former l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), cette structure devient un interlocuteur important pour la Fédération sur les questions touchant aux réseaux de communications électroniques mais aussi, dans une moindre mesure, aux réseaux mobiles<sup>547</sup>. C'est notamment auprès d'elle qu'elle peut faire part d'une demande récurrente : favoriser la mutualisation des RIP. Cette revendication repose sur un constat fort, mis en exergue dans une étude réalisée par l'Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe (IDATE) : le défi pour les collectivités n'est pas simplement de développer les RIP, il est aussi d'assurer leur commercialisation<sup>548</sup>. Or, sur ce point, les RIP accusent un certain retard par rapport aux réseaux déployés par les opérateurs privés, leur taux de mutualisation étant de 30 % (zone peu dense), contre 68 % et 56 % en zones très denses et moins denses. Forte de ce constat, la Fédération plaide en 2016 pour une politique volontariste en faveur de la mutualisation des RIP, en prônant la création d'une plateforme qui, sous forme de Groupement d'intérêt public (GIP) ou économique (GIE), œuvrerait en complément des actions menées par les délégataires, SEM ou régies. Elle leur achèterait des prises passives pour les revendre ensuite à des opérateurs qui les activeraient afin de fournir des services à haut débit à leurs clients<sup>549</sup>. Malgré un accueil favorable de la part de plusieurs acteurs (élu, ARCEP, délégataires) et peut-être en raison de l'existence d'une initiative émanant de l'Agence du numérique<sup>550</sup>, ce projet ne voit toutefois pas le jour.

---

<sup>546</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 207.

<sup>547</sup> La FNCCR siège notamment depuis 2016 au comité de concertation France mobile, ce qui lui permet d'être consultée lors de certaines décisions, notamment celles relatives à la couverture du territoire (FNCCR, Assemblées générales extraordinaire et ordinaire de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017–2020, p. 71).

<sup>548</sup> FNCCR, congrès de 2016, table-ronde « Numérique : la mutualisation des Réseaux d'initiative publique (RIP) », p. 2.

<sup>549</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>550</sup> Exposée lors de la table-ronde « Numérique : la mutualisation des Réseaux d'initiative publique (RIP) » du Congrès de la FNCCR de 2016, celle-ci se veut complémentaire, le directeur de la mission THD la présentant comme plus centrée sur une logique de la demande et émanant d'un travail plus collaboratif avec les opérateurs privés (*ibidem*, pp. 5-6).

## Défendre la pluralité des formes d'interventions locales

L'année 2012 marque une date importante dans l'engagement de la FNCCR. Celle-ci décide en effet de créer un département dédié aux questions numériques, aux côtés de ceux qui existent dans l'énergie et dans l'eau. Après avoir été chargé de mission communications électroniques à la Communauté d'agglomération d'Angoulême (2004-2009) puis à l'AVICCA (2009-2012), Jean-Luc Sallaberry rejoint les rangs de la Fédération, avec pour objectif de développer cette compétence. Quelques adhérents AODE de l'énergie, comme le Sippérec, le Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE) ou le Syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA), font déjà figure de précurseurs. Mais ils sont peu représentatifs, leurs homologues préférant, à l'époque, se concentrer sur leurs compétences historiques (énergie, eau). La Fédération doit donc constituer son département en allant chercher de nouveaux membres, comme les régions, les départements ou les syndicats mixtes qui ont été créés suite à l'adoption de la LCEN en 2004, comme Manche Numérique, que préside alors Gilles Quinquenel. Vingt structures adhèrent à la Fédération en 2012. Elles sont 109 en 2023<sup>551</sup>. Cette croissance permet d'étoffer le nombre de collaborateurs, dont certains exercent des missions au-delà de la seule problématique des infrastructures<sup>552</sup>. Parallèlement, une nouvelle commission est instaurée, afin de faire le lien entre les services de la Fédération et ses instances élues. Dénommée en 2023 « Commission des infrastructures numériques », elle est coprésidée par Régis Banquet et Jean-Marie Bost, après avoir été initialement dirigée par Gilles Quinquenel, président, par ailleurs, du Conseil d'orientation numérique mis en place à la suite de la nouvelle prise de compétence. En 2021, la Fédération décide de parachever cette mue organisationnelle en désignant un vice-président référent pour le numérique. Patrick Chaize, sénateur et ancien directeur du SIEA, occupe alors ce poste<sup>553</sup>. Sa présence conjointe à la FNCCR et à l'AVICCA, dont il est président depuis 2015, contribue à tisser des liens forts entre les deux associations. Loin de se concevoir comme concurrentes, les deux partenaires collaborent étroitement, du fait de relations interpersonnelles nourries. En témoignent de nombreuses prises de position communes, autour du FANT notamment, qui permettent d'offrir un front uni face à l'État et à certains grands opérateurs, comme Orange, qui cherchent à limiter la capacité d'action des collectivités territoriales.

Ainsi structurée, la Fédération s'efforce, par des activités d'information (une « Lettre juridique du numérique » est publiée, ainsi que des études et guides<sup>554</sup>), d'animation, de formation et d'échanges avec les adhérents (groupes de travail sur les télécoms ou

<sup>551</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

<sup>552</sup> Sur les usages du numérique et les données notamment, nouvel enjeu fort identifié par la FNCCR quelques années après la constitution du département. Nous y reviendrons.

<sup>553</sup> FNCCR, « Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. Installation du nouveau Conseil d'administration », Communiqué de presse, 17 mars 2021.

<sup>554</sup> Par exemple, FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Numérique », 2021.

## ■ Les syndicats, acteurs de l'aménagement numérique du territoire<sup>555</sup>



le génie civil, colloques et congrès), de soutenir l'ensemble des initiatives locales participant d'une transition numérique solidaire dans les territoires, suivant un continuum de stratégies qui vont de la mise à disposition de fourreaux aux opérateurs à l'installation de RIP, sous forme de délégation de service public (concession, affermage), de marché public, de régie et ou de SEM. Dans le premier cas, fréquent chez les syndicats AODE, il s'agit d'outiller les collectivités pour qu'elles puissent négocier au mieux leur contrat de location de fourreaux et en tirer des revenus suffisants, via des redevances d'occupation du domaine public (RODP), plus aisément négociables lorsqu'elles ne concernent pas la voirie routière<sup>556</sup>. Un autre enjeu est de bien identifier le patrimoine des communes, certains fourreaux installés après 1997 (date à partir de laquelle la propriété n'est plus, de fait, octroyée à Orange) pouvant faire l'objet de contestations par les parties prenantes<sup>557</sup>. Dans les territoires où les adhérents ont opté pour la création de RIP, la Fédération apporte son expertise aux concédants, avec des problématiques parfois similaires aux secteurs de l'énergie et de l'eau. Une partie des activités du département numérique consiste ainsi à suivre les délégataires de ces réseaux (Axione, SFR, Covage, Orange, Altitude Infrastructure pour ne citer que les plus importants), afin de s'assurer qu'ils nouent des relations équilibrées avec les collectivités. Faute de pouvoir négocier un modèle de cahier des charges unique, comme dans l'électricité et le gaz, des conseils sont proposés, notamment sur la qualité des équipements et/ou des travaux<sup>558</sup>, ce qui permet aux adhérents de tirer profit de l'expérience de leurs ho-

<sup>555</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Numérique », 2021, p. 28.

<sup>556</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017–2020, pp. 70–71.

<sup>557</sup> *Ibidem*, p. 22. Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

mologues. La question des supports communs avec Enedis est également traitée, afin de permettre aux collectivités d'utiliser certains poteaux électriques pour déployer les fibres optiques, dans le but de baisser le coût des travaux<sup>559</sup>.

Embrasser l'ensemble de ces modes de gestion et avoir, ainsi, une connaissance fine de la « chaîne de valeur » du marché constitue un véritable atout pour la Fédération. En particulier, l'existence de la Régie de l'Ain, mise en place sous l'impulsion de Patrick Chaize, lui permet de mieux connaître les coûts et conditions de déploiement des réseaux numériques. Elle montre que, loin d'être systématiquement déficitaire, cette activité est, en réalité, souvent assez lucrative, avec des durées d'amortissement de l'ordre d'une quinzaine d'années parfois dans les zones rurales, voire moins dans les villes<sup>560</sup>. Ce genre d'expérience, quasi unique actuellement, pourrait être susceptible de changer le regard de beaucoup d'élus locaux et les inciter à faire montre de davantage d'exigences envers leurs délégataires, voire d'envisager de créer des régies, y compris en milieu urbain.

---

<sup>558</sup> Invité à participer à une table-ronde sur le numérique lors du congrès de Nice, Jacques de Heere, président-directeur général de l'Association coopérative d'ouvriers en matériel électrique (ACOME) et vice-président du Syndicat professionnel des fabricants de fils et de câbles électriques et de communication (SYCABEL), appelle les collectivités à la vigilance face à la qualité des câbles utilisés par les opérateurs, en provenance d'Asie, où les normes sont moins contraignantes qu'en France (FNCCR, Congrès de 2019, p. 5).

<sup>559</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017–2020, p. 22.

<sup>560</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

## II. Les mobilités, un nouvel horizon pour la Fédération

Responsable de 31 % des émissions de gaz à effet de serre et de 28 % de la consommation totale d'énergie en France<sup>561</sup>, le secteur des transports devient, à partir des années 2000, un enjeu majeur de la politique française de lutte contre le changement climatique. Il s'agit de réduire sa dépendance aux énergies fossiles et, à l'horizon 2050, de le décarboner totalement, en favorisant de nouvelles technologies et formes de mobilités. Au sein de ce chantier de grande ampleur, les infrastructures occupent une place essentielle, le succès de la stratégie reposant largement sur la capacité des pouvoirs publics à doter le territoire national de réseaux fiables, bien maillés et performants, pour assurer le développement des véhicules fonctionnant à l'électricité, au biogaz ou à l'hydrogène. Déjà engagée dans une démarche de diversification de ses compétences dans l'énergie, la Fédération se positionne sur le sujet à partir des années 2010, défendant une vision territoriale, multi-réseaux et multi-énergies accordant une place importante aux collectivités territoriales, aux côtés de l'État.

### 1. Accompagner le développement de l'électromobilité

L'électromobilité est un axe privilégié de la stratégie française de décarbonation des transports. Dans le cadre des politiques impulsées par l'Union européenne, l'État la soutient dès la fin des années 2000, de manière progressive, en multipliant lois, réglementations et dispositifs portant à la fois sur l'offre et la demande. Parmi ces mesures, plusieurs sont destinées à doter le territoire d'installations de recharge des véhicules électriques (IRVE) capables de supporter des besoins croissants, l'enjeu étant de faire en sorte que les usagers puissent trouver des réseaux leur permettant de s'approvisionner sans difficulté, quel que soit l'endroit où ils circulent. Se pose alors, notamment, la question d'un aménagement équilibré du territoire en bornes de recharge, sujet qui ne peut que susciter l'intérêt de la Fédération et des AODE.

---

<sup>561</sup> Chiffres de 2018, source : ministère de la Transition écologique et solidaire.

## La reconnaissance d'un service public local de la recharge

La FNCCR est très tôt attentive aux réflexions qui se font jour autour de l'électromobilité. Cet intérêt trouve son origine dans le fait que l'implantation de bornes IRVE se fait majoritairement à partir du réseau public de distribution d'électricité, placé sous la responsabilité de ses adhérents AODE. Elle reste donc vigilante à ce que ceux-ci ne soient pas exclus de fait des stratégies de déploiement envisagées par l'État, en relation avec les acteurs du système électromobile (GRD, constructeurs automobiles, fabricants de matériel, opérateurs de mobilité, etc.). Plus encore, la Fédération défend très tôt l'idée que les AODE puissent être parties prenantes de la nouvelle politique publique, en vertu des compétences qu'elles exercent en matière de régulation des réseaux d'énergie et de déploiement des énergies renouvelables. Il lui semble notamment important de veiller à ce que les investissements réalisés dans les territoires ne privilégient pas simplement les villes mais qu'ils couvrent également les zones plus rurales, moins propices à attirer les opérateurs privés<sup>562</sup>.

Cette revendication trouve un aboutissement à l'occasion du vote de la loi Grenelle du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2. Adopté notamment à la demande de la Fédération<sup>563</sup>, son article 57 prévoit que « sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate, les communes peuvent créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité nécessaire à l'alimentation des infrastructures de charge<sup>564</sup> ». Il laisse aussi la possibilité de transférer cette compétence communale à des syndicats AODE, confortant, par là-même, leur légitimité à intervenir dans ce nouveau domaine. À l'instar des autres services publics en réseaux, ceux-ci peuvent en effet faire valoir l'atout de la mutualisation, qui permet de faciliter la gestion des installations, tâche pas toujours aisée à assurer au sein d'une collectivité, même de taille assez importante.

Pour accompagner cette prise de compétence, un nouveau collaborateur est recruté au sein du département énergie. La commission « Territoires intelligents et véhicules propres » est également mise en place, qui devient par la suite « Mobilités propres » lorsque la Fédération décide de créer une autre commission consacrée aux questions de gestion des données (cf. *infra*). Elle est présidée en 2023 par Jean-Luc Dupont, vice-président de la FNCCR, maire de Chinon, président de la Communauté

---

<sup>562</sup> Aude Cranois, *De l'automobilité à l'électromobilité : des conservatismes en mouvement ? La fabrique d'une politique publique rurale entre innovations et résistances*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Paris Est, 2017, pp. 280-281.

<sup>563</sup> *Ibidem*, p. 280 ; entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022.

<sup>564</sup> Article L. 2224-37 du CGCT.

de communes de Chinon Vienne et Loire et du Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire (SIEIL 37), AODE qui a été, avec le Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée (SyDEV), précurseur sur ces questions<sup>565</sup>. Comme pour les autres compétences, cette structuration permet à la Fédération de proposer son expertise à ses adhérents, en matière de stratégie d'installation et de gestion des bornes de recharge. Plusieurs modèles coexistent, en fonction des souhaits des élus : marché public, délégation de service public (concession), SEM ou Société publique locale (SPL). Pour la Fédération, l'enjeu est d'assurer un contrôle effectif des AODE sur les conditions de déploiement des bornes IRVE (investissements, tarifs, etc.), ce qui la pousse à préconiser la mise en place de SEM ou de SPL, formules qui lui semblent présenter de fortes garanties en la matière<sup>566</sup>. Il est aussi de préserver les compétences acquises par les collectivités à l'occasion du vote de la loi Grenelle 2 (2010), alors que certaines tentatives se font jour pour les remettre en question. Évoquant en 2019 la signature d'un accord national entre Enedis et l'Association des maires de France, Jean-Luc Dupont alerte ainsi la Fédération sur ce qu'il estime être une volonté du GRD national de « reprendre la main » sur la politique d'installation des bornes IRVE en France :

*« Je tenais à vous faire part d'une forte inquiétude concernant la tournure que prend le dossier des IRVE à l'échelle nationale. En effet, sans aucune consultation de la FNCCR, l'AMF et Enedis ont signé un accord national. J'ai d'ailleurs signalé à M. François BAROIN, Président de l'AMF, notre incompréhension de ne pas avoir été associés à cet accord national. La volonté manifeste d'Enedis de prendre la main sur les infrastructures créées par les AODE semble très claire. La très grande disparité territoriale du déploiement des IRVE et le besoin d'un grand opérateur national donnent à Enedis la capacité d'être considéré comme un interlocuteur de choix en ce domaine. Enedis a entrepris un travail de lobbying très puissant et je crains que la fragilité de notre modèle économique ne lui donne que plus de poids dans ce domaine d'activité. (...) J'attire donc votre attention sur le fait que nous allons devoir nous mobiliser fortement sur ce sujet, si nous ne voulons pas nous retrouver dépossédés des infrastructures que nous avons créées et financées, au service du développement de la mobilité propre sur le territoire. Nous devons nous mobiliser pour être associés à cet accord car je sens poindre de façon inquiétante notre mise à l'écart<sup>567</sup> ».*

## Soutenir le déploiement des bornes de recharge dans les territoires

Comme pour les réseaux d'initiative publique (RIP), la compétence acquise par les communes et leurs groupements au début des années 2010 est loin de régler les pro-

<sup>565</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 89.

<sup>566</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022.

<sup>567</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 10 avril 2019, p.8.

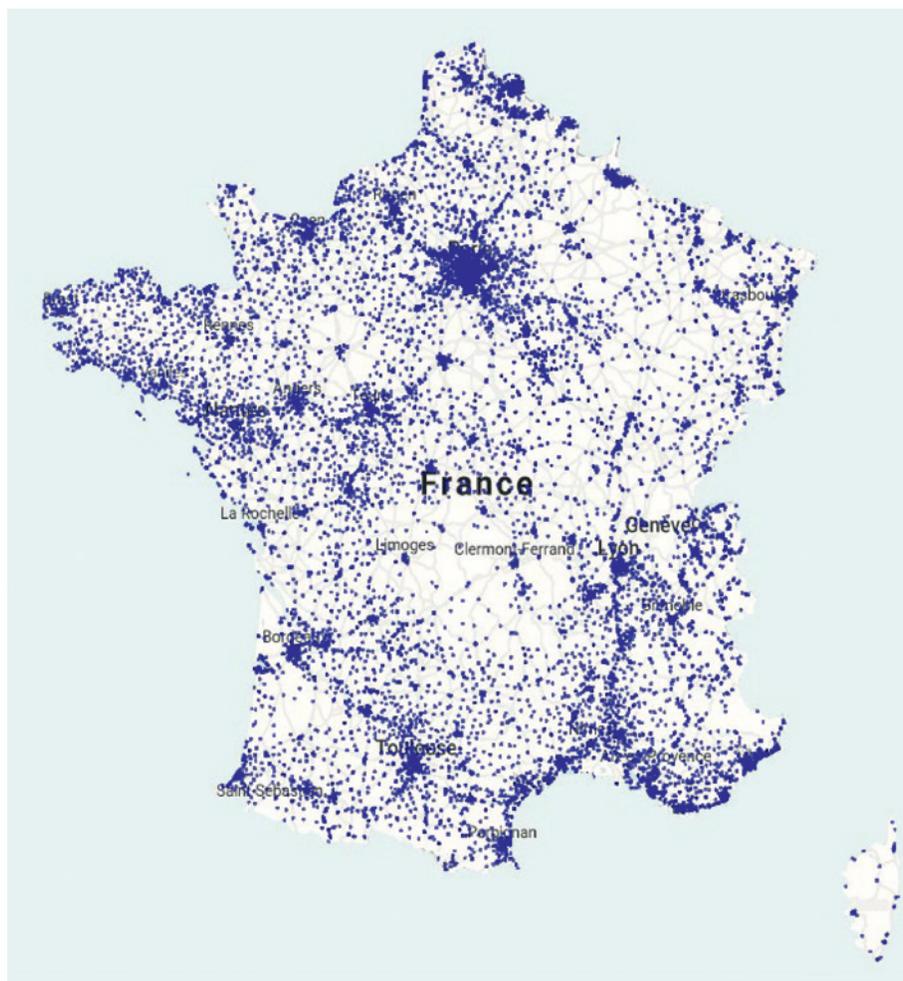
blèmes d'aménagement électromobile du territoire. En effet, même si les IRVE se branchent sur le réseau public de distribution d'électricité existant, leur installation occasionne des coûts souvent très importants. Ils concernent les charges d'investissements liées à l'achat des bornes, à leur insertion dans l'espace public (génie civil) et à leur raccordement aux infrastructures d'électricité (assumé partiellement par Enedis et les ELD). Ils touchent également aux frais d'exploitation, nécessaires à l'entretien des équipements, et à la fourniture d'électricité, qui permet d'alimenter les véhicules. Il est donc important, alors que le développement de la flotte n'en est qu'à ses débuts et qu'il repose sur des modèles économiques encore fragiles, de permettre aux AODE d'avoir accès à des financements publics.

Or, sur ce point, les adhérents de la Fédération, comme beaucoup de collectivités, se heurtent à une stratégie quelque peu « malthusienne » de l'État, qui ne cible, dans les premiers temps, que les villes. Ainsi, la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, qui précise les mesures de soutien figurant au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) qui doit notamment financer le déploiement des bornes de recharge IRVE, définit comme seules éligibles, d'une part, les 13 « ÉcoCités » labellisées en 2010 par le ministère en charge de l'urbanisme et de l'aménagement et, d'autre part, les groupements de communes signataire d'une charte avec l'État datant du 13 avril 2010, et dans laquelle ne figurent, là aussi, que des territoires urbains<sup>568</sup>. Cette focalisation sur les grandes agglomérations correspond alors à une vision fortement ancrée au sein de l'État selon laquelle les véhicules électriques seront surtout implantés en milieu urbain, au regard des contraintes réglementaires qui s'y appliquent (mesures de lutte contre la pollution atmosphérique, objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre, etc.). Dans ce contexte, la Fédération essaie de modifier les représentations des ministères, en montrant que des besoins existent également en milieu rural et qu'à terme, le déploiement des flottes de véhicules électriques ne pourra pas faire l'économie d'un plan d'ensemble embrassant les zones rurales. Après avoir participé en 2009 à l'élaboration du « Plan national pour le véhicule électrique et hybride rechargeable » placé sous l'égide de la coordination interministérielle du plan véhicule décarboné, la Fédération est également associée aux travaux du « Livre vert sur les infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules "décarbonés" » rédigé en 2011 par le sénateur Louis Nègre, à la demande du Premier ministre François Fillon<sup>569</sup>. Elle y défend l'idée de renforcer les interventions des collectivités territoriales et de leur donner les moyens financiers d'agir sur l'ensemble du pays.

<sup>568</sup> Louis Nègre, « Livre vert sur les infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules « décarbonés » », avril 2011, pp. 54-55.

<sup>569</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 88 ; entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022.

## ■ Les bornes de recharge pour véhicules électriques en France en 2021<sup>570</sup>



Lancé par l'ADEME en 2013 toujours dans le cadre du PIA, le troisième appel à manifestation d'intérêt (AMI) élargit les critères d'éligibilité pour permettre à des collectivités rurales de postuler. Désormais, les projets doivent proposer un point de charge pour 3 000 habitants, pour un montant minimum de 200 000 euros, soit la moitié de ce qui était exigé dans les deux premiers AMI. Les financements couvrent jusqu'à 50 % du montant total des investissements, en fonction du type de recharge choisi, ce qui représente une aide très conséquente<sup>571</sup>. Incités par les services de la Fédération à se saisir de cette opportunité, beaucoup de syndicats AODE décident alors de diversifier

<sup>570</sup> MTES, « Schémas directeurs pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Guide à l'attention des collectivités et établissements publics », mai 2021, p. 37 (données de mars, source : GIREVE).

<sup>571</sup> Aude Cranois, *op. cit.*, p. 284.

leurs compétences et d'équiper leur territoire en bornes IRVE. Dans la Vienne, grâce aux aides de la région, le reste à charge peut n'être, dans certains cas, que de 20 % pour les AODE<sup>572</sup>. Dans le Calvados, le syndicat ne choisit pas d'installer directement des infrastructures pour le compte de ses adhérents mais de contribuer à leur financement, ce qui, là aussi, peut conduire à des taux cumulés de subventions de 80 % pour les communes<sup>573</sup>. Portés par ces incitations très fortes, les syndicats postulent ainsi massivement aux AMI de l'ADEME, ce qui contribue à structurer fortement le paysage local de l'électromobilité. Quelques années après le lancement du PIA, 70 % des bornes IRVE ouvertes au public le sont à l'initiative des AODE<sup>574</sup>, ce qui atteste l'engagement des élus.

Cette demande de financements ouverts à l'ensemble des territoires est réitérée dans les années qui suivent. Comme le montre la carte ci-dessus, l'espace métropolitain est en effet loin d'avoir été couvert en bornes IRVE. Beaucoup de « zones blanches » subsistent, qui freinent la pénétration des véhicules électriques en zone rurale. La Fédération œuvre donc pour que l'État poursuive activement l'effort d'équipement. Son action passe tout d'abord par la mobilisation de son réseau de parlementaires, qu'elle sensibilise à ces questions en organisant, fin 2016, un colloque au Sénat, au cours duquel l'expérience menée par le SyDEV, présidé par Alain Leboeuf, alors député de la Vendée, est mise en avant<sup>575</sup>. Elle veille aussi à ce que la politique d'investissement d'Enedis permette d'« accueillir » un nombre plus important de bornes, lesquelles, par les appels de puissance qu'elles génèrent, nécessitent de renforcer certains réseaux. Invitée à s'exprimer devant les instances élues de la Fédération, Marianne Laigneau, présidente du directoire d'Enedis, évoque ce sujet : « nous comptons actuellement 30 000 points de recharge électriques, il nous faudra passer à 100 000 d'ici 2021 et 500 000 d'ici 2023. La mobilité électrique implique également un changement d'échelle important qui implique des investissements extrêmement importants<sup>576</sup> ». L'une des clés réside dans la fixation du futur niveau du TURPE par la CRE, « la question consist[ant] à savoir dans ce cadre si le futur tarif donnera à Enedis les moyens de continuer à investir en faveur de l'adaptation de ces réseaux de distribution à l'arrivée de la mobilité électrique<sup>577</sup> ». Parallèlement, la Fédération plaide pour un programme ambitieux d'équipement en bornes de recharge. En 2020, alors que l'État s'apprête à donner une nouvelle impulsion à la mobilité propre, le Conseil d'administration se prononce en faveur d'un système de subventions pour couvrir les zones blanches<sup>578</sup>. Intervenant au

---

<sup>572</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 128.

<sup>573</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>574</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 89.

<sup>575</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 16 mars 2017, p. 6.

<sup>576</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 19 novembre 2020, p. 27 (version longue).

<sup>577</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 8 octobre 2020, p. 8.

<sup>578</sup> *Ibidem*. D'après une étude réalisée par Coda stratégie, en 2020, la plupart des départements disposent d'un point de recharge pour 10 véhicules électriques ou hybrides immatriculés en France, ce qui correspond au ratio préconisé par l'Union européenne (directive de 2014). Mais de fortes disparités existent entre territoires, 13 départements (dont trois en outre-mer et deux dans la petite couronne parisienne) comptant

congrès de Rennes lors d'une table-ronde, Jean-Luc Dupont va, quelques années après, un peu plus loin encore et s'interroge sur l'opportunité de créer un fonds de péréquation pour mailler l'ensemble du territoire, à l'instar du Facé<sup>579</sup>. Supporté par les installateurs de bornes, il permettrait aux AODE d'être moins dépendantes des politiques de l'État, donnant, ce faisant, une meilleure visibilité aux collectivités territoriales.

## Consolider le modèle de gestion du service public de la recharge

L'installation des bornes IRVE n'est qu'une étape dans la mise en œuvre des nouvelles compétences acquises au moment de la loi Grenelle de 2010. Pour la Fédération, l'enjeu est aussi de faire en sorte que l'exploitation du service public local de la recharge soit viable et ne génère pas, à court et moyen termes, des pertes pour les opérateurs qui en assureront la gestion, qu'ils soient privés (délégataires de service public) ou semi-publics (SEM et SPL). Il est donc nécessaire, parallèlement à la création d'un réseau de bornes bien maillé, d'œuvrer à ce qu'un modèle économique solide se structure dans les territoires. La Fédération et ses adhérents AODE engagent plusieurs actions dans ce sens.

### ■ Participation de la FNCCR à des actions de communication : l'Electric Tour<sup>580</sup>



moins d'un point de charge pour 20 véhicules électriques (Ministère de la Transition écologique et solidaire, Direction générale des entreprises, ADEME, « Analyses. Infrastructures de recharge pour véhicule électrique. Études économiques », Rapport, juillet 2019, p. 24).

<sup>579</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 4.

<sup>580</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 92.

Ils s'attachent tout d'abord, dans la limite de leurs compétences et moyens d'action, à soutenir la demande en électromobilité. Les usages et l'achat de véhicules sont ainsi mis en avant. La Fédération organise, lors de son congrès de Montpellier (2013), un atelier intitulé « Quelles solutions véhicules pour les collectivités ? », qui fait état d'initiatives de syndicats AODE, dont la Drôme, pour développer une flotte propre, dans la perspective d'avoir un effet d'entraînement sur d'autres collectivités<sup>581</sup>. Elle s'associe également à des actions de communication, en décidant de soutenir la manifestation « France Electric Tour » faisant la promotion de l'électromobilité<sup>582</sup>. Elle participe enfin aux efforts entrepris, avec le soutien de l'État, en faveur de l'interopérabilité et de l'itinérance, deux leviers essentiels pour diffuser l'électromobilité en France, les usagers étant à la recherche de solutions leur permettant de simplifier et de fluidifier leurs déplacements. Elle signe, dans ce sens, deux conventions avec GIREVE (Groupe-ment pour l'itinérance de la recharge électrique des véhicules), qui devient, à la suite de la publication du décret n°2017-26 du 12 janvier 2017, l'opérateur national en charge de ces questions<sup>583</sup>. Le partenariat vise à mieux articuler les efforts menés aux niveaux local et national, tout en garantissant une autonomie de gestion aux plateformes gérées par les collectivités territoriales. En 2021, 60 conventions locales ont été ainsi conclues, « permettant une meilleure visibilité des infrastructures déployées par les AODE ; proposant des modalités de déploiement de l'itinérance de la recharge sur les réseaux des AODE ; formalisant la remontée d'informations descriptives de l'IRVE déployée par les AODE sous forme de données statiques et dynamiques vers la plateforme nationale de GIREVE ; communiquant davantage de façon à valoriser l'action des AODE et les partenaires pour le déploiement de la mobilité électrique<sup>584</sup> ». Ce partenariat est complété par une participation aux travaux de l'AFIREV sur l'interopérabilité<sup>585</sup>.

L'amélioration des conditions économiques d'exploitation des bornes IRVE représente un autre levier important pour pérenniser les modèles de service public local de la recharge. Elle passe tout d'abord par un allègement des coûts pesant sur les opérateurs. La Fédération plaide ainsi, sans succès toutefois, pour que la CRE accorde à ces derniers la possibilité de souscrire un abonnement multisites, afin de réduire des charges de fourniture d'électricité qui peuvent être très élevées, notamment pour les bornes à temps recharge accélérée, qui nécessitent un appel de puissance important<sup>586</sup>. Elle incite également les opérateurs locaux à mutualiser leurs moyens pour réduire les coûts fixes (commercialisation, exploitation<sup>587</sup>, etc.), en dehors des avantages que

<sup>581</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, p. 122.

<sup>582</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 12 octobre 2017, p. 16.

<sup>583</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.

<sup>584</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 91.

<sup>585</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017-2020, p. 67.

<sup>586</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022.

<sup>587</sup> Qui sont de l'ordre de 50 à 60 euros par mois par borne de recharge dans un département comme l'Indre-et-Loire (Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 5).

cette stratégie peut procurer en termes d'interopérabilité et d'itinérance. Ainsi, dans plusieurs territoires, les AODE s'associent entre elles, et parfois avec les régions, qui peuvent endosser la compétence d'autorité organisatrice des mobilités (AOM) si celle-ci n'est pas assurée par un EPCI, pour proposer un service public de la recharge à taille interdépartementale. Dans le Centre-Val-de-Loire, le SIEIL 37 est à l'initiative de la création de la SPL « Modulo », qui s'étend en 2019 jusqu'à Reims<sup>588</sup>. Le réseau eborn couvre 11 départements de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et dessert une partie du territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit 1 200 bornes accessibles au public<sup>589</sup>. En Occitanie, Révéo totalise quant à lui 10 départements. Cette dynamique place les AODE parmi les principaux acteurs du déploiement des réseaux IRVE. En 2022, sur les 20 infrastructures les plus importantes (nombre de points de charge et périmètre de couverture), plus d'un tiers l'ont été à l'initiative des AODE, eborn et Révéo occupant même les deux premières places<sup>590</sup>.

### Un nouvel outil pour les collectivités territoriales et les AODE : les schémas directeurs d'installation de recharge des véhicules électriques (SDIRVE)

Soutenue par les pouvoirs publics, l'électromobilité se déploie de manière lente mais continue tout au long des années 2010. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la France compte environ 115 000 voitures particulières et plus de 36 000 camionnettes électriques en circulation, soit, en un an, une progression de 33 % pour les premières, de 20 % pour les secondes<sup>591</sup>. S'y ajoute un parc de 62 000 véhicules particuliers. Le nombre de bornes de recharge ouvertes au public est également en constante progression. On en totalise 25 157 au 1<sup>er</sup> mai 2018, soit 9 513 stations, dont 58 % ont été installées par des collectivités, grâce aux apports du PIA<sup>592</sup>. Au 1<sup>er</sup> octobre 2019, 27 745 points de charge, pour 11 632 stations, sont installés<sup>593</sup>. Ces chiffres sont appelés à augmenter fortement au regard des orientations stratégiques affichées par l'État. La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'avril 2020 table ainsi sur le fait que les véhicules électriques et hybrides rechargeables atteignent 38 % des ventes dès 2028, soit 4,8 millions de véhicules en circulation et 16,5 % du parc roulant<sup>594</sup>.

---

<sup>588</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, atelier « La SPL Modulo, réponse aux zones « blanches » de la mobilité électrique ».

<sup>589</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, pp. 89-90.

<sup>590</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 8 juin 2022 et dossier, pp. 107-108.

<sup>591</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020, p. 316.

<sup>592</sup> *Ibidem*, p. 317.

<sup>593</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 90.

<sup>594</sup> Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020, pp. 328-329.

Cette croissance régulière, appelée à s'accélérer, fait émerger une demande de coordination accrue entre les acteurs de l'électromobilité. Elle concerne notamment les infrastructures de recharge, qui font l'objet de nombreuses interventions, du fait de la multiplication des maîtres d'ouvrage, tant publics (AODE, AOM, etc.) que privés (grandes enseignes de distribution, promoteurs, aménageurs, concessionnaires automobiles, hôtels, restaurants et petits commerces, etc.). C'est dans ce contexte qu'est adoptée la loi d'orientation des mobilités (dite LOM) du 24 décembre 2019. Entre autres dispositions, elle instaure des schémas directeurs d'installation de recharge des véhicules électriques (SDIRVE), dans le but de mieux organiser les initiatives locales en matière d'implantation de bornes (article 68). Ce nouveau dispositif est censé « donner[r] à la collectivité ou à l'établissement public un rôle de chef d'orchestre du développement de l'offre de recharge ouverte au public sur son territoire, pour aboutir à une offre : coordonnée entre les maîtres d'ouvrage publics et privés ; cohérente avec les politiques locales de mobilité, de protection de la qualité de l'air et du climat, d'urbanisme et d'énergie ; adaptée à l'évolution des besoins de recharge pour le trafic local ou de transit<sup>595</sup> ». Leur élaboration, qui est facultative et qui doit être validée par le préfet de département, peut être assurée par les collectivités ou les EPCI en charge des mobilités, mais aussi par les syndicats AODE (article 68-I). Si ceux-ci ne sont pas porteurs de la démarche, ils doivent être automatiquement consultés, ainsi que le GRD. La loi LOM instaure également un mécanisme de réfaction pour les bornes de recharge ouverte au public, qui s'élève à 75 % du coût total du raccordement. Afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à mieux se coordonner, il ne s'applique, après le 31 décembre 2022, qu'aux seules infrastructures figurant dans un schéma directeur (article 68-IV).

Confortés par la LOM, la FNCCR et ses adhérents se montrent très actifs lors de la mise en œuvre des SDIRVE. La Fédération participe, avec quatre syndicats (Morbihan énergies, Sippérec, SYANE, Territoire d'énergie Orne), à la rédaction d'un guide publié par le ministère de la Transition écologique destiné à accompagner les collectivités dans l'élaboration des schémas<sup>596</sup>. Elle peut ainsi rappeler le point de vue des AODE et mettre en avant leur rôle<sup>597</sup>. Cette forte implication se retrouve localement, les syndicats d'énergie étant les principaux acteurs porteurs des schémas dans les territoires, largement devant les EPCI et les AOM. Ce faisant, ils assurent une forme de leadership qui conforte leur ancrage institutionnel et permet d'articuler plus aisément logique de déploiement des bornes de recharges et gestion des réseaux publics de distribution d'électricité (support de cette nouvelle « couche » d'usages), alors que les questions d'investissements continuent d'occuper une place importante dans les relations avec Enedis.

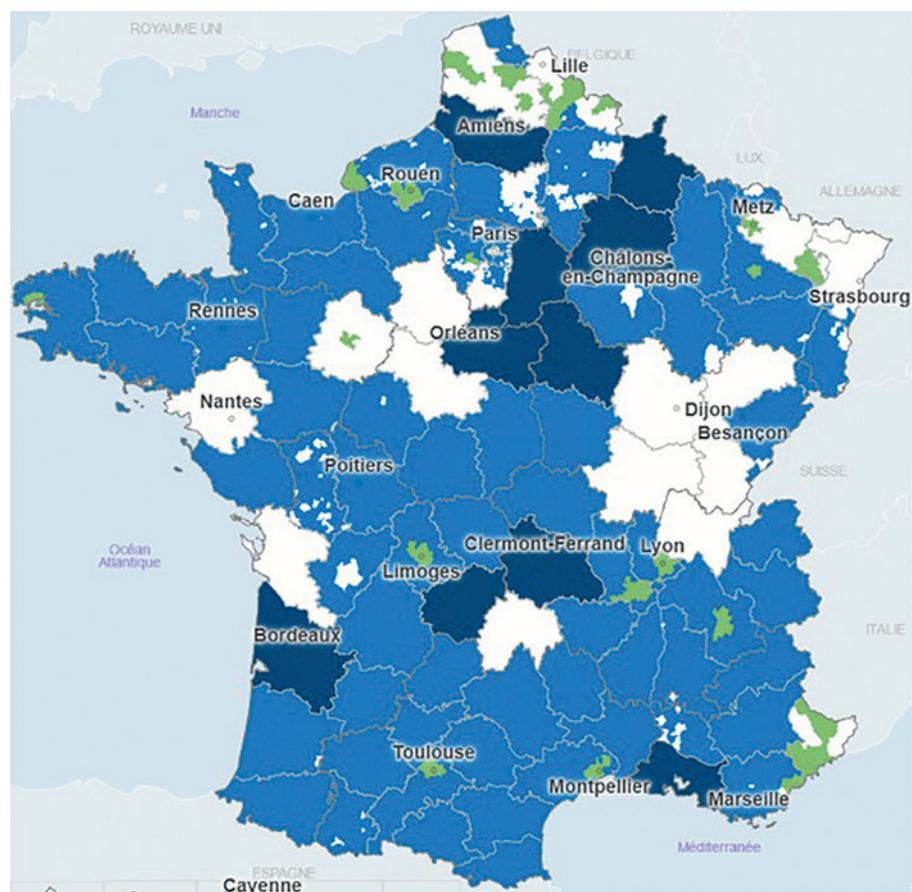
---

<sup>595</sup> MTES, « Schémas directeurs pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Guide à l'attention des collectivités et établissements publics », mai 2021, p. 10.

<sup>596</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 3.

<sup>597</sup> MTES, « Schémas directeurs pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Guide à l'attention des collectivités et établissements publics », mai 2021, p. 28.

## ■ Les acteurs publics porteurs des schémas IRVE en 2023<sup>598</sup>



### Légende des types de porteurs de projet

- Syndicat d'énergie
- Etablissement public de coopération intercommunale
- Groupement d'acteurs publics
- Pas de schémas directeur

<sup>598</sup> Source : Charlotte Marcellière / Enedis.

## 2. La FNCCR, défenseure d'une vision territoriale, plurielle et intégrée des mobilités

Si l'électromobilité représente un axe majeur des politiques publiques menées par l'État pour décarboner les mobilités, d'autres voies sont également empruntées à partir des années 2010, comme le (bio) GNV et l'hydrogène. La Fédération et ses adhérents cherchent également à les valoriser, au gré des opportunités qui s'offrent localement, défendant une vision territoriale des mobilités qui s'appuie sur des sources diversifiées et complémentaires.

### Le (Bio) GNV, un complément à l'électromobilité mis en avant par les AODE

Plusieurs syndicats s'intéressent en premier lieu aux véhicules roulant au gaz naturel (GNV), à la suite de leur prise de compétences en matière d'électromobilité. Leur action porte principalement sur l'implantation de stations d'avitaillement, nécessaires pour inciter les usagers – collectivités locales mais aussi entreprises et simples particuliers – à s'équiper. Le SIGEIF, en Île-de-France, s'investit beaucoup dans ce domaine, notamment dans le bio GNV, avec le soutien de GRDF, qui présente cette énergie renouvelable comme une solution efficace pour lutter contre la pollution atmosphérique dans les villes<sup>599</sup>. La Fédération accompagne ces efforts en publiant fin 2016, conjointement avec GRDF, un guide pratique pour installer et exploiter des stations d'avitaillement<sup>600</sup>. Il atteste une volonté de soutenir le biogaz, pour lequel la mobilité peut représenter des débouchés importants, dans le but de construire des écosystèmes locaux alliant production et consommation, dans une démarche de circuit-court :

*« Il y a un effet d'entraînement autour de la mobilité propre, adossée initialement à l'énergie électrique. Maintenant, on diversifie de plus en plus le mix énergétique avec du renouvelable. C'est très intéressant dans les territoires ruraux, d'autant plus que nous avons une multitude de déchets verts à disposition permettant la méthanisation, et le développement des stations GNV/bioGNV. Par ailleurs, les élus ruraux sont souvent proches de la FNSEA, soit dans les instances nationales, soit dans les instances départementales. Il y a donc aussi un intérêt à construire localement, avec la filière locale la plus présente en rural, qui concerne souvent le monde agricole. On parvient ainsi à valoriser localement ce qui a été produit localement, et donc aboutir à une économie circulaire, celle du « potager énergétique local<sup>601</sup> » ».*

<sup>599</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, plénière « Le véritable prix de l'énergie, entre tarifs et subventions », pp. 3 et 8.

<sup>600</sup> FNCCR et GRDF, « Gaz naturel. Comment porter un projet de station ouverte au public », 2016.

<sup>601</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022. <sup>598</sup> Source : Charlotte Marcillière / Enedis.

La Fédération est également l'une des artisans du vote d'un amendement du Sénat à la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, qui pallie un vide juridique pour les collectivités locales<sup>602</sup>. Défendu par l'un de ses vice-présidents, Ladislav Poniowski, son article 20 autorise les communes et leurs groupements, sous réserve de carence de l'initiative privée, à créer et entretenir des « stations d'avitaillement en gaz ou en biogaz naturel véhicule ou en hydrogène, ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation de telles infrastructures ou stations. L'exploitation peut comprendre l'achat (...) de gaz naturel ou de biogaz ou d'hydrogène nécessaire à l'alimentation des véhicules » (article L. 2224-37 du CGCT). Par ailleurs, les AODE des réseaux de gaz, ainsi que les GRD concernés, sont appelés à émettre un avis sur tout projet de création de points d'avitaillement, ce qui place, là encore, les syndicats d'énergie dans le jeu décisionnel. Venant compléter cette mesure, le nouveau modèle de contrat de concession gaz signé avec GRDF en 2022 consigne, dans son article 50, un engagement du concessionnaire en matière de raccordement des stations GNV, notamment issues du biogaz<sup>603</sup>. Il introduit également un indicateur permettant de suivre l'évolution du nombre de mises en service.

Malgré ces ouvertures à la fois réglementaires et contractuelles, le (Bio) GNV peine à décoller en France. En 2022, le territoire métropolitain compte 280 stations publiques et 300 privées, chiffres en nette progression depuis une dizaine d'années<sup>604</sup>. La flotte s'élève à 32 500 véhicules immatriculés, avec une forte implantation de bus roulant au (Bio) GNV dans les villes (un bus sur deux) et une évolution continue du nombre d'autocars et de poids lourds alimentés par cette énergie (8 500). La part de biogaz s'élève quant à elle à 20 % de la consommation globale de carburant. Ces chiffres ne doivent pas cependant cacher le faible soutien apporté par l'État au (Bio) GNV. Des dispositifs ont, certes, été mis en place pour aider la filière à se structurer, tel que l'appel à projets « Solutions intégrées de mobilité GNV » lancé dans le cadre du programme d'investissements d'avenir initié à partir de 2016<sup>605</sup>. Mais les montants engagés sont inférieurs aux besoins qui se font jour dans les territoires, donnant, en 2020, à Pascal Sokoloff le sentiment que « l'équipement du territoire en stations de recharge bio GNV connaît un essoufflement<sup>606</sup> ». Cette attitude pour le moins réservée de l'État fait écho à ce que nous avons évoqué dans le chapitre 6, à savoir une volonté de réduire tendanciellement la place du gaz dans le mix énergétique. La PPE d'avril 2020 en témoigne, qui

<sup>602</sup> FNCCR, « Le Sénat étend les solutions hydrogène et GNV dans les territoires. La FNCCR salue une avancée significative pour la mobilité propre », Communiqué de presse, 10 novembre 2017.

<sup>603</sup> FNCCR, « Accord cadre national FNCCR / France urbaine / GrDF relatif au nouveau modèle de contrat de concession de distribution de gaz », document présenté à l'Assemblée générale, réunion du 8 juin 2022.

<sup>604</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 8.

<sup>605</sup> MTEC, « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020, pp. 317-318.

<sup>606</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 6 mai 2020, p. 10.

prévoit des projections nettement plus favorables à l'électromobilité. Le nombre de véhicules particuliers électriques en circulation est censé être multiplié par 26 entre 2019 et 2028 (29 pour les voitures hybrides), aucun chiffre n'étant indiqué pour le GNV. Celui-ci est plutôt « réservé » aux véhicules utilitaires légers, aux poids lourds ainsi qu'aux autobus et autocars, mais avec des flottes limitées en volume, comparativement à l'électromobilité<sup>607</sup>.

### ■ Guides de la FNCCR sur le GNV (2016) et l'hydrogène (2018)



### L'hydrogène, un vecteur énergétique d'avenir ?

Présenté, dans les années 1970, comme l'une des solutions pour faire face à la dépendance au pétrole, l'hydrogène connaît un regain d'intérêt en France à partir des années 2000<sup>608</sup>. Alors que la lutte contre le changement climatique s'installe durablement dans l'agenda politique, ce vecteur énergétique est considéré comme une piste à explorer, permettant à la fois de favoriser le déploiement des énergies renouvelables (appelées à augmenter dans le mix de production) et de décarboner les usages (mobilités, industries, logement, etc.), tout en facilitant le « pilotage » du système énergétique (gestion de l'intermittence grâce au stockage). Plusieurs documents à caractère straté-

<sup>607</sup> MTES, « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020, p. 328.

<sup>608</sup> Élise Muller, *Pleins gaz sur l'hydrogène : trajectoire sociotechnique du déploiement territorial de l'hydrogène en France entre 2010 et 2020*, Thèse de doctorat de l'École des Ponts ParisTech, 2023 ; Michaël Fernandez, *D'un futur incertain à un certain avenir. Alignement des anticipations et déploiement de l'hydrogène en France et au Japon*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Grenoble Alpes, 2024.

gique ou prospectif se succèdent alors, tels que la feuille de route de l'ADEME (2011), le plan Nouvelle France Industrielle (2014) ou le Plan hydrogène, dit « Hulot » (2018). Ils mettent en particulier en avant les usages de l'hydrogène pour les mobilités, grâce aux piles à combustible, technologie déjà ancienne mais qui est réinvestie par les industriels à travers des programmes de R&D ambitieux<sup>609</sup>. Le consortium H2 Mobilité France, membre de l'association AFHYPAC<sup>610</sup>, joue un rôle important dans ce processus. Regroupant l'État et les acteurs de la filière (énergéticiens, producteurs d'hydrogène, constructeurs automobiles et d'électrolyseurs, centres de recherche, pôles de compétitivité, etc.), il plaide pour accorder une place importante à l'hydrogène dans la politique de décarbonation des mobilités qui s'esquisse alors en France. Sa stratégie repose, à ses débuts, sur le développement de « clusters » fondés sur le déploiement simultané, à une échelle locale, d'une flotte de véhicules captifs (camions, véhicules utilitaires légers) et de quelques stations d'avitaillement, « clusters » à partir desquels pourra se structurer un réseau de plus en plus étendu.

Les régions occupent une place importante dans cette dynamique territoriale<sup>611</sup>. Sollicitées par les industriels, plusieurs d'entre elles décident de se lancer dans des programmes de soutien à l'hydrogène, au titre des compétences de cheffes de file de la transition énergétique qu'elles ont acquises depuis les lois TECV et NOTRe de 2015. En Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie ou Occitanie, pour ne citer que celles qui apparaissent alors parmi les plus dynamiques, des projets se font jour pour inciter les collectivités à se doter de véhicules fonctionnant à l'hydrogène, afin de susciter une demande suffisante pour installer les premières stations d'avitaillement. Ils bénéficient, pour ce faire, de financements européens et nationaux, notamment des appels à projet de l'ADEME « Écosystèmes de mobilité hydrogène ». Portés par ce nouvel élan, quelques syndicats AODE, déjà engagés dans l'électromobilité, voire le (Bio) GNV, diversifient leur action. Ils le font notamment en lien avec les conseils régionaux, comme en Normandie, où les cinq syndicats, réunis sous la bannière « Territoire Normandie », participent au programme EAS-HyMob, et dans le Morbihan, où le projet IGO mené par le syndicat AODE avec Engie et Michelin associe la Région Bretagne<sup>612</sup>.

La FNCCR accompagne le mouvement. La clarification juridique qu'elle demande fin 2017 sur les compétences des communes et de leurs groupements en matière d'installation de stations d'avitaillement en (Bio) GNV concerne aussi l'hydrogène. Par ailleurs, la Fédération publie en 2018, en association avec l'AFHYPAC et Mobilité Hydrogène France, un guide pratique destiné à accompagner les collectivités dans le déploiement des stations de recharge hydrogène<sup>613</sup>. Enfin, elle siège, aux côtés de syn-

<sup>609</sup> Élise Muller, *op. cit.*, pp. 122-184.

<sup>610</sup> Association française pour l'hydrogène et les piles à combustible, créée en 1991.

<sup>611</sup> Élise Muller, *op. cit.*

<sup>612</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 6 mai 2020, pp. 11-12.

<sup>613</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 10 avril 2019, p. 8.

dicats départementaux, au sein du collège « Territoires Collectivités » mis en place par France Hydrogène (qui a succédé en 2020 à l'AFHYPAC), qui est un interlocuteur central pour les pouvoirs publics<sup>614</sup>. Encore émergente, cette nouvelle diversification est susceptible de s'intensifier à l'avenir, l'hydrogène bénéficiant d'une attention croissante de la part de l'État. Malgré des objectifs prudents au moment de la PPE publiée en 2020<sup>615</sup>, les ambitions pourraient devenir de plus en plus importantes, au fur et à mesure que l'hydrogène gagnera sa place dans la recomposition du mix énergétique.

## Vers une régulation locale des stratégies infrastructurelles en matière de mobilités propres ?

Née à partir de l'électromobilité puis étendue au (Bio) GNV et à l'hydrogène, la compétence locale de gestion d'infrastructures de mobilités commence à être prise en charge par un plus grand nombre de syndicats AODE. Lorsqu'ils s'en saisissent, ceux-ci le font encore très souvent de manière parcellaire, au gré de la volonté des élus locaux et de la capacité de leurs services à pouvoir appréhender des domaines d'expertise encore très nouveaux pour eux. Seuls quelques-uns commencent actuellement à développer une vision plus large, multi-réseaux et multi-énergies, à l'image de ce qu'ils peuvent parfois entreprendre en matière de développement des énergies renouvelables. Le SyDEV et le SIEGE 27 ont ainsi installé parmi les toutes premières stations de recharge multi-énergies en France, afin de permettre à certains usagers de pouvoir disposer, sur un même lieu, de bornes IRVE et de points d'avitaillement en (Bio) GNV ou en hydrogène<sup>616</sup>. Dans un autre registre, la SPL Modulo, créée à l'initiative de quelques syndicats AODE du Centre-Val-de-Loire, propose désormais une offre multi-énergies élargie<sup>617</sup>.

Cette diversification du champ d'action des collectivités dans les mobilités (dont les AODE) pose la question de la capacité des élus locaux à réguler, à défaut de la planifier, l'implantation des infrastructures de recharge sur leur territoire, qu'elles soient alimentées par de l'électricité, du (Bio) GNV ou de l'hydrogène. À l'heure de la rédaction de cet ouvrage, les pouvoirs locaux disposent de peu de leviers en la matière. La loi n'évoque que les SDIRVE, les autres formes de mobilité n'étant pas concernées. Ces schémas ont un caractère facultatif et ne sont pas contraignants vis-à-vis des opéra-

---

<sup>614</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 7.

<sup>615</sup> Ils ciblent 5 000 véhicules utilitaires légers, 200 véhicules lourds et 100 stations d'avitaillement en 2023, chiffres portés respectivement à des fourchettes de 20 000 à 50 000, 800 à 2 000 et 400 à 1 000 à l'horizon 2028 (MTES, « Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019-2023, 2024-2028 », 22 avril 2020, p. 339).

<sup>616</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 8 juin 2022 (incluant le dossier), p. 107.

<sup>617</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, atelier « La SPL Modulo, réponse aux zones « blanches » de la mobilité électrique ».

teurs privés<sup>618</sup>. Bien que pouvant intégrer, dans leurs réflexions, d'autres formes de mobilité que celles électriques, ils ne permettent pas, en outre, d'offrir une vision globale des enjeux à l'échelle territoriale. Pour Charles-Antoine Gautier, directeur adjoint pour l'énergie, ces limites plaident en faveur d'un renforcement du rôle de coordination des collectivités :

*« En ce qui concerne les schémas directeurs des IRVE (les SDIRVE), les dispositions législatives ne traitent actuellement que de l'électricité. Nous souhaiterions les étendre (à l'instar de l'article relatif aux compétences), au GNV, bio GNV et à l'hydrogène, afin de disposer d'une vision complète et globale du sujet, en favorisant la concertation locale. Alors que les pouvoirs publics favorisent ostensiblement l'électricité au détriment du gaz, nous essayons de notre côté de privilégier une vision complète du mix énergétique<sup>619</sup> ».*

Intervenant lors du Congrès de Rennes, Jean-Luc Dupont, président de la commission « Mobilités propres », estime lui aussi qu'« il ne faudrait pas appréhender les schémas directeurs par le seul prisme de l'électricité. Un travail doit être mené en parallèle sur les stations d'avitaillement en Bio/GNV et en hydrogène ». Il se dit « convaincu que la décarbonation des mobilités repose sur la construction d'écosystèmes spécifiques à chaque territoire<sup>620</sup> ».

---

<sup>618</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », p. 3.

<sup>619</sup> Entretien avec Charles-Antoine Gautier, 7 juillet 2022.

<sup>620</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2022, table-ronde « Nouvelles mobilités : décarbonées, solidaires, intermodales... Les collectivités s'engagent », pp. 4 et 8.

### III. Les collectivités territoriales, actrices du service public de la donnée

Électricité, gaz, eau, assainissement, numérique, mobilité, etc. Tous ces services en réseaux ont en commun de générer des données de plus en plus nombreuses, collectées grâce aux technologies de l'information et du numérique. Leur exploitation est promise à devenir un « eldorado » à partir des années 2000, autour d'acteurs tels que les GAFAM<sup>621</sup> et les firmes du « capitalisme de plateforme » que sont, dans ces secteurs ou d'autres, Airbnb, Deliveroo, Uber ou Waze. Réalisée pour le compte de la FNCCR, une étude de Tactis et Parme Avocats de 2016 fait état d'estimations donnant la mesure de la révolution en cours<sup>622</sup>. Selon certains experts, 23 exaoctets de données sont alors produits chaque semaine dans le monde, avec une prévision de multiplication par 10 de ce volume en 2020, soit 5,5 zettaoctets<sup>623</sup>. Le marché du *big data* est quant à lui évalué, sur la planète, à 54,3 milliards de dollars en 2017 (contre 10,2 milliards en 2013), avec des perspectives de forte croissance. La France est engagée elle aussi dans ce mouvement, avec un chiffre d'affaires estimé à 652 millions d'euros en 2018, là encore en forte hausse (augmentation annuelle de 40 %). Tout comme l'État, les collectivités territoriales et la Fédération ne peuvent rester indifférentes à cette révolution et investissent progressivement ce nouveau champ d'action pour éviter qu'il ne soit préempté par les seuls acteurs privés.

#### 1. L'énergie et les compteurs et réseaux intelligents : un rôle pionnier

La FNCCR s'intéresse à la gestion des données dès la fin des années 2000, à l'occasion du déploiement des premiers réseaux et compteurs intelligents dans l'électricité (Linky) et le gaz (Gazpar). Ce développement s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire qui se construit à partir du milieu des années 2000<sup>624</sup>. La loi POPE du

<sup>621</sup> Terme qui désigne les géants du numérique et de l'internet que sont Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

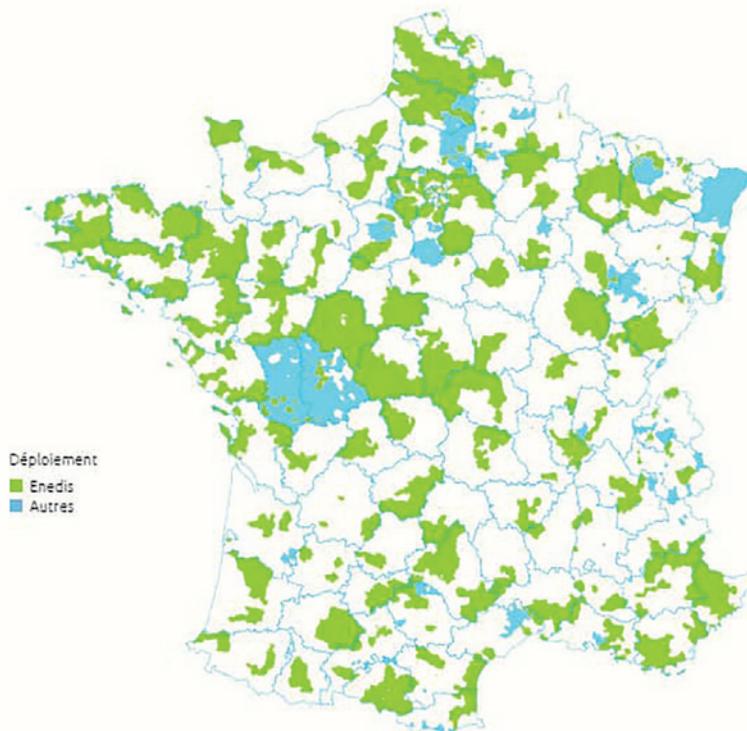
<sup>622</sup> Tactis, Parme Avocats, « Collecte et gestion des données numériques pour le pilotage des politiques publiques. Vers un big data territorial », rapport pour la FNCCR, novembre 2016, pp. 6 et 16.

<sup>623</sup> Sachant qu'un exaoctet équivaut à  $10^{18}$  octets et un zettaoctet  $10^{21}$  octets (un octet étant équivalent à un caractère).

<sup>624</sup> Cour des comptes, « Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux », Rapport annuel 2018, février 2018, pp. 243-287.

13 juillet 2005 dispose que « les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée ». Elle est suivie des lois Grenelle (2009) et TECV (2015), qui posent les bases du déploiement des compteurs intelligents. Une expérimentation est lancée en 2010-2011, sous l'égide de la CRE, pour en préciser les modalités concrètes et affiner le cadre réglementaire. Pour l'électricité, deux régions sont retenues, l'une urbaine (nord de Lyon), l'autre rurale (Indre-et-Loire). La diffusion doit se faire ensuite par vagues successives, avec pour objectif initial de faire en sorte que 95 % des compteurs soient communicants à l'horizon 2016 sur les territoires desservis par Enedis (2020 pour les ELD). Ce calendrier est révisé en 2015, avec pour nouvelle perspective un taux de 80 % pour l'ensemble des GRD fin 2020 et de 100 % en 2024<sup>625</sup>. Fin décembre 2021, le déploiement atteint les 90 %, ce qui correspond à 34 millions d'appareils Linky mis en service entre 2015 et 2021<sup>626</sup>. Fin juillet 2022, ce sont plus de 10 millions de compteurs Gazpar qui sont installés pour le gaz, sur un parc total de 11 millions<sup>627</sup>. Ces progressions constantes laissent entrevoir une couverture totale de la France avant la fin de la décennie 2020.

#### ■ Déploiement du compteur Linky au 2<sup>e</sup> semestre 2018<sup>628</sup>



## Permettre aux adhérents de jouer pleinement leur rôle d'AODE

Si l'usage des données produites par les nouveaux compteurs constitue, nous le verrons, un sujet de préoccupation majeur pour la Fédération, celle-ci se mobilise aussi, et en premier lieu, pour défendre les intérêts spécifiques des AODE. Linky et Gazpar font en effet partie intégrante des équipements et infrastructures techniques qui contribuent au fonctionnement des réseaux publics de distribution d'énergie, ce qui soulève des questions « classiques » pour les concédants, relatives à leur financement, à leur propriété ou au droit de regard que peuvent avoir les élus sur leur déploiement dans les territoires. Ces sujets focalisent assez vite l'attention des adhérents de la FNCCR, qui cherchent à ce que tout ou partie de leurs compétences ne soient pas rognées par l'État ou ERDF (puis Enedis). Elle est d'autant plus vive que les premières expérimentations menées dans la région lyonnaise et en Indre-et-Loire ont été lancées sans prévenir ni associer les AODE concernées, ce qui n'est pas sans provoquer leur irritation<sup>629</sup>.

La Fédération reste, en premier lieu, vigilante à la question des investissements nécessaires à la généralisation des compteurs. Elle juge, d'une part, indispensable de maîtriser les coûts intrinsèques à leur déploiement, estimés, pour Linky, à environ 4 à 5 milliards d'euros selon les pouvoirs publics mais qu'elle évalue de son côté, en juin 2010, à environ 7 à 8 milliards, soit largement plus<sup>630</sup>. S'opposant au discours de l'État et d'EDF, qui évoque un déploiement « gratuit », elle rappelle que tout investissement réalisé sur les réseaux, même en aval, se répercute nécessairement sur les consommateurs, via le TURPE que ceux-ci seront amenés à payer sur leur facture, et que, ce faisant, il est nécessaire de leur permettre de réaliser des économies grâce au nouvel outil<sup>631</sup>. Le second enjeu est de s'assurer que ce déploiement ne se fasse pas au détriment des autres investissements dans les réseaux publics de distribution, que la Fédération estime à un montant proche, voire un peu plus élevé (8 à 10 milliards d'euros début 2010<sup>632</sup>). Intervenant le 16 juin 2010 dans le cadre du 5<sup>e</sup> forum ISA France, Pascal Sokoloff craint, sur ce plan, une forme de « concurrence », à l'heure où la distribution souffre encore des conséquences de la stratégie malthusienne pratiquée par

---

<sup>625</sup> *Ibidem*, p. 248.

<sup>626</sup> CRE, « La CRE dresse un bilan positif du déploiement de Linky et consulte sur le futur cadre de régulation de sa phase d'exploitation », Communiqué de presse, 29 novembre 2021.

<sup>627</sup> Chiffres GRDF.

<sup>628</sup> Source : <https://www.linky.me/calendrier-de-deploiement-linky/>

<sup>629</sup> Thomas Lamb, *Linky : un compteur pour les gouverner tous. Introduction controversée d'un instrument de « la » transition énergétique*, Thèse de science politique, Université Paris II - Panthéon - Assas, 2020, p. 504.

<sup>630</sup> « Linky : la FNCCR plaide pour une réelle concertation », site Territoires d'énergies (<https://www.territoire-energie.com/article/linky-la-fnccr-plaide-pour-une-reelle-concertation/>), consulté le 17 octobre 2023).

<sup>631</sup> FNCCR, « Propriété et coûts des compteurs Linky. Des propos aux lourdes conséquences », Communiqué de presse, 10 novembre 2011.

<sup>632</sup> *Ibidem*.

EDF depuis les années 1990 (cf. chapitre 6). Il estime qu'« il y a un pré-requis absolu dans l'évolution du réseau vers des fonctionnalités plus performantes, c'est la remise à niveau du réseau de distribution. (...) Le constat est désormais partagé. Tout le monde admet que les investissements ont chuté drastiquement ces dernières années et que cela s'est traduit par une dégradation de la qualité<sup>633</sup> ». Toujours selon lui « il serait vain de procéder à des investissements lourds pour équiper des réseaux qui au premier coup de vent tomberaient par terre et ne pourraient plus exercer leur fonction première de transmission de l'énergie électrique ».

Mais le combat le plus âpre concerne assurément la question de la propriété des compteurs Linky. Sur ce point, la Fédération doit faire face à une offensive d'EDF et d'Enedis, au moment où s'achèvent les expérimentations menées à Lyon et en Indre-et-Loire. En avril 2011, une première escarmouche se produit lors du renouvellement du cahier des charges de concession de distribution publique d'électricité de la Communauté urbaine du Grand Nancy<sup>634</sup>. Anticipant l'échéance du contrat, l'EPCI accepte de confier la propriété des compteurs Linky à ERDF. Pour la Fédération et l'UFC Que Choisir, cette décision, quand bien même elle procède de la liberté contractuelle de l'AODE, ne saurait être tolérée, faisant courir le risque d'un précédent préjudiciable à l'ensemble des concédants<sup>635</sup>. Au terme d'un recours auprès du tribunal administratif, la convention est finalement annulée. Quelques mois après cet épisode, dans un entretien au journal *Le Parisien* daté du 8 novembre 2011, Henri Proglia, alors PDG d'EDF, relance les hostilités, en jouant, en quelque sorte les AODE contre les consommateurs. Il promet en effet qu'en cas de propriété des compteurs Linky, ceux-ci ne coûteront rien aux clients :

*« Après avoir été expérimenté sur 300.000 foyers, Linky se trouve désormais en situation de pouvoir être généralisé à toute la France, soit 35 millions de foyers, ce qui représente un investissement de 4,5 à 5 milliards d'euros ! Doit-il pour autant être facturé à nos clients ? Je ne pense pas. EDF peut largement se financer grâce aux économies et aux gains de productivité que permettra ce compteur. Mais à la condition que la réglementation soit revue afin de garantir pour mon entreprise un retour sur investissement. Sauf qu'actuellement, je suis dans l'obligation de le facturer au consommateur, à hauteur de 200 à 300 euros par foyer. Alors qu'on pourrait l'éviter par une évolution réglementaire nécessaire, et en faire cadeau à nos clients. Il faut savoir qu'aujourd'hui, les compteurs appartiennent au réseau qui appartient lui aux collectivités territoriales. Nous ne sommes que gestionnaire. Or je veux bien investir*

<sup>633</sup> « Linky: la FNCCR plaide pour une réelle concertation », site Territoires d'énergies : <https://www.territoire-energie.com/article/linky-la-fnccr-plaide-pour-une-reelle-concertation/> (consulté le 17 octobre 2023).

<sup>634</sup> Thomas Lamb, *op. cit.*, pp. 363-367.

<sup>635</sup> Cf. « Le nouveau contrat de concession Grand Nancy-ERDF échauffe certains esprits à la FNCCR », *La Gazette des communes*, 8 juin 2011 ; « La FNCCR veut garder la main sur ses compteurs, ceux d'hier comme ceux de demain », *La Gazette des communes*, 26 septembre 2011.

*des milliards d'euros à la condition d'avoir devant moi la durée nécessaire pour amortir ces investissements et récupérer ma mise. Pour cela, il me semble normal de considérer que le nouveau compteur Linky m'appartient et que si une collectivité met fin au contrat de délégation de service, elle me rembourse les sommes non amorties<sup>636</sup> ».*

Pour ERDF, filiale d'EDF, sortir les compteurs Linky de la concession constituerait une belle opération. Elle lui permettrait de « sécuriser » les investissements qu'elle doit réaliser pour une durée d'une vingtaine d'années. Elle augmenterait aussi ses actifs, atout précieux en cas d'ouverture (toujours possible) des concessions à la concurrence. Dans une telle perspective, posséder les compteurs, équipements stratégiques à l'interface entre les réseaux et les clients, serait de nature à consolider sa position de GRD, au détriment de ses concurrents potentiels et des AODE.

Pour la Fédération, une telle déclaration est inadmissible. Pour contrer les velléités d'EDF, elle fait montre de tout son savoir-faire institutionnel<sup>637</sup>. Se mobilisant à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale, son réseau de parlementaires parvient à enterrer la tentative de remise en question des prérogatives des AODE. L'alternance politique de 2012, qui fait suite à l'accession de François Hollande à la Présidence de la République, met alors fin à un épisode qui n'est pas sans ajouter un nouveau grief au malaise qui règne alors avec ERDF. C'est aussi dans ce contexte tendu qu'il faut lire la publication, fin 2011, du Livre blanc intitulé « Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité<sup>638</sup> ».

Bien loin de céder face aux velléités d'EDF et de sa filiale ERDF, les élus locaux entendent au contraire s'emparer de leurs compétences pour exercer leur pouvoir de contrôle sur le déploiement des compteurs. En juillet 2011, le Syndicat d'énergie d'Indre-et-Loire publie une enquête de satisfaction menée par le cabinet « Territoires et Décisions » auprès de 1500 ménages utilisateurs de compteurs Linky et de 150 communes<sup>639</sup>. Elle met en évidence les problèmes rencontrés ainsi que les attentes exprimées dans ce territoire d'expérimentation, au niveau technique ou en ce qui concerne les usages. Ces éléments nourrissent la réflexion de la Fédération sur l'importance d'un accompagnement des consommateurs (désignation d'un interlocuteur Linky, information préalable, explication orale du fonctionnement) et sur la mise en place de fonctionnalités jugées indispensables, comme un afficheur déporté<sup>640</sup>. Nous y reviendrons. La Fédération pousse ses adhérents à endosser ce rôle de contrôle au-delà de la

---

<sup>636</sup> FNCCR, « Propriété et coûts des compteurs Linky. Des propos aux lourdes conséquences », Communiqué de presse, 10 novembre 2011.

<sup>637</sup> Sur ce point, cf. Thomas Lamb, *op. cit.* Voir aussi Aude Danieli, *La "mise en société" du compteur communicant : innovations, usages et controverses dans les mondes sociaux du compteur d'électricité Linky en France*, Thèse de Sociologie, Université Paris-Est, 2018, pp. 340-341.

<sup>638</sup> FNCCR, « Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité », novembre 2011.

<sup>639</sup> SIEIL, « Enquête Linky », Rapport d'enquête de Territoires et Décisions, avril 2011.

<sup>640</sup> *Ibidem*, p. 6.

phase d'expérimentation, la généralisation de la pose des compteurs n'étant pas sans continuer à soulever des difficultés, en termes d'information des clients notamment. Intervenant lors d'un Conseil d'administration de la FNCCR, Xavier Pintat indique ainsi qu'« il convient, à cet effet, de rappeler que les AODE sont directement impactées par les polémiques relatives au déploiement de ces compteurs. Elles doivent se mobiliser pour contrôler l'installation des compteurs par Enedis et ses prestataires sur les territoires. Or, il semblerait que cette mission de contrôle puisse connaître des entraves dans certains départements. Cette situation ne paraît pas convenir pour écarter tout risque de mise en cause s'agissant de notre mission de contrôle du concessionnaire<sup>641</sup> ». Le rôle d'AODE n'est pas toujours aisé à assumer, tout comme celui des maires, élus vers lesquels beaucoup d'associations anti-Linky se tournent pour exiger qu'ils signent des arrêtés interdisant le déploiement des nouveaux compteurs dans leur territoire. Estimant nécessaire de les épauler, la Fédération diligente en 2016 une étude auprès du cabinet d'avocats Ravetto « pour fournir aux collectivités des éléments d'analyse juridique détaillés pour répondre aux contestations portant sur le déploiement des compteurs Linky<sup>642</sup> ». Publiée en février de la même année, celle-ci met en avant, sur la base d'une analyse approfondie des arguments avancés par les opposants aux compteurs (sanitaires, risques d'incendie, protection de la vie privée), le caractère fragile, d'un point de vue légal, des arrêtés municipaux<sup>643</sup>. Cet éclairage vaut à la FNCCR d'être interpellée par certains activistes anti-Linky, qui l'accusent de cautionner la politique gouvernementale<sup>644</sup>. Face à cette mise en cause virulente, la Fédération réagit vivement, affichant ce qui a toujours été son positionnement institutionnel : être une association qui peut, certes, se montrer critique face aux décisions de l'État mais qui entend agir dans le domaine de la légalité en conseillant à ses adhérents d'utiliser des moyens qu'elle estime juridiquement fondés.

## Des compteurs intelligents au service des consommateurs ?

Le déploiement des compteurs Linky et Gazpar est également l'occasion, pour la Fédération, d'investir un nouveau champ, celui des données. Celles-ci ne constituent pas, en elles-mêmes, une grande nouveauté, le secteur énergétique, comme les autres services publics, s'en étant toujours nourris pour assurer son fonctionnement. L'apport des nouveaux compteurs est plutôt d'opérer un saut d'ordre quantitatif, en promettant de fournir un volume encore jamais atteint de données grâce aux remontées d'informations facilitées par les nouvelles technologies du numérique. Intervenant au congrès de Nice, Philippe Monloubou, président du directoire d'Enedis, indique qu'en

---

<sup>641</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 10 octobre 2018, page 20.

<sup>642</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 16 mars 2017, p. 8.

<sup>643</sup> Ravetto Associés, « Note d'analyse juridique relative au déploiement des compteurs communicants Linky sous l'angle de l'étendue des droits, obligations et responsabilités impartis aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité », février 2016

<sup>644</sup> Thomas Lamb, *op. cit.*, pp. 492-495.

une seule soirée, ce sont près de 2 milliards de données qui sont produites par Linky, contre 3 milliards dans le futur, lorsque l'ensemble des compteurs seront déployés<sup>645</sup>. Jouant sur sa légitimité, la Fédération essaie de se positionner pour influencer le cadre réglementaire en cours d'élaboration dans ce domaine.

Même s'il est présenté comme un outil au bénéfice de l'intérêt général, le compteur Linky peut, s'agissant des données qu'il fournit, être mis au service de logiques très différentes, en partie concurrentes<sup>646</sup>. Il peut être avant tout conçu pour faciliter la vie des clients, en évitant qu'ils ne soient présents au moment des relèves, en leur accordant la possibilité de mieux connaître leurs consommations pour réaliser des économies d'énergie<sup>647</sup> ou en leur permettant de bénéficier de services et d'offres adaptés à leur profil. Les GRD (Enedis et les ELD) y voient un instrument efficace pour faciliter l'exploitation des réseaux (résorption des pannes) et pour réduire les coûts afférents (fin ou espacement de la relève des compteurs, gestion à distance d'opérations clients). Les fournisseurs le considèrent comme un moyen utile pour proposer des offres différenciées et, ainsi, escompter concurrencer les opérateurs historiques. Les producteurs sont sensibles aux potentialités qu'il offre pour mieux gérer la pointe de la demande et, partant, pour ne pas surinvestir dans des installations coûteuses. Enfin, les collectivités locales sont intéressées à disposer, grâce aux données produites, d'une meilleure connaissance de la qualité de l'électricité distribuée, des modes de consommation sur leur territoire et, partant, à mener des politiques publiques adaptées (investissements dans les réseaux, stratégies énergie-climat). Ces différentes logiques, qui ne sont en rien exhaustives ici, se confrontent au moment de la conception du cahier des charges des futurs compteurs. Elles donnent lieu à des controverses vives auxquelles la FNCCR participe, défendant à cette occasion les intérêts et visions des AODE et des consommateurs, dans la ligne de ses prises de position plus générales dans l'énergie (cf. chapitres 6 et 7).

Son premier combat, mené en aval du processus de déploiement des compteurs, concerne la défense des intérêts des (petits) consommateurs<sup>648</sup>. Il commence dès la définition des principales fonctionnalités de l'outil. Avec de nombreux acteurs, la Fédération contribue en 2007 et 2008 aux groupes de travail mis en place par la CRE en vue d'élaborer le futur cahier des charges destiné aux entreprises qui devront construire et installer les équipements. Très rapidement, c'est une rationalité économique et

---

<sup>645</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2019, plénière « Interventions de J-F. CARENCO, président de la CRE ; d'E.SAUVAGE, directeur général de GRDF ; de P. MONLOUBOU, président du directoire d'Enedis. Allocation d'E. WARGON, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire », p. 15.

<sup>646</sup> Cour des comptes, « Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux », Rapport annuel 2018, février 2018, pp. 245-246.

<sup>647</sup> En 2009, selon la CRE, les retours d'expérience de Suède et d'Italie montrent que les compteurs peuvent permettre d'économiser de 5 à 15 % d'énergie sans action particulière des consommateurs (FNCCR, Congrès de 2009, p. 128).

<sup>648</sup> Sur ce point, cf. Danieli, *op. cit.* et Lamb, *op. cit.*

marchande qui s'impose, au croisement des intérêts du GRD et des fournisseurs, comme le montre le sujet de l'afficheur déporté. Avec plusieurs associations d'élus, la Fédération met en avant l'idée d'introduire ce type de dispositif, afin de permettre aux consommateurs de pouvoir consulter plus aisément leur niveau de consommation. Face à ces demandes, la CRE oppose une fin de non-recevoir, mettant en avant l'inutilité de tels appareils. S'ils doivent être installés, leur charge doit incomber soit aux fournisseurs (dans le cadre d'offres commerciales), soit aux consommateurs eux-mêmes<sup>649</sup>. Ce refus est révélateur de la volonté de la CRE d'accorder une faible place aux consommateurs, aboutissant à des oppositions très fortes tant de la part de la Fédération que des principales associations de consommateurs :

*« Je pourrais citer une concertation organisée par la CRE, qui a duré très longtemps, au sujet du déploiement du compteur Linky et dans le cadre de laquelle nous avons travaillé de concert avec les associations de consommateurs car nous y défendions des intérêts communs. Cette concertation nous a demandé un travail conséquent, lors des réunions, pour tenter d'élaborer des positions communes, à force d'explications concernant les enjeux souvent complexes de ce déploiement. Il s'agissait d'un véritable bras de fer avec les opérateurs du secteur, la CRE à l'issue duquel le régulateur a proposé un projet de délibération, qui n'a pas été bien accueilli par le pôle consommériste. En définitive, nous avons eu le sentiment de nous être fait quelque peu instrumentaliser, ce qui n'a pas joué ensuite en faveur d'une forte mobilisation de ce pôle au sein des instances de concertation de la CRE<sup>650</sup> ».*

Les tentatives de la Fédération reprennent après les expérimentations de 2010-2011, sur la base notamment des retours qui lui sont parvenues. Titulaire du portefeuille de ministre de l'énergie, Delphine Batho lance, fin novembre 2012, des groupes de travail « Linky » avec l'idée « que ce projet soit orienté vers la réponse aux attentes des consommateurs et qu'il permette de créer les conditions du développement des services d'efficacité et d'effacement<sup>651</sup> ». Mais la volonté d'inclure l'afficheur déporté dans le cahier des charges n'aboutit pas<sup>652</sup>. Début 2012, le SIEIL 37 et le Sippérec, tous deux adhérents de la Fédération, déposent auprès du Conseil d'État, avec les associations Robin des toits et UFC Que Choisir, une requête pour excès de pouvoir de l'arrêté du 4 janvier 2012 (du ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité). Ils contestent une nouvelle fois l'absence de dispositions en faveur d'un afficheur déporté. Mais la plus haute juridiction administrative statue peu de temps après en faveur des thèses de la CRE, estimant « que si les dispositifs de comptage doivent permettre un accès à ces informations pour les utilisateurs, il n'incombe pas, en vertu des

<sup>649</sup> Lamb, *op. cit.*, p. 249.

<sup>650</sup> Entretien avec Violaine Lanneau, 15 décembre 2022.

<sup>651</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, « Delphine BATHO lance les groupes de travail « Linky » », Communiqué de presse, 15 novembre 2012.

<sup>652</sup> Aude Danielli, *op. cit.*, p. 163.

dispositions précitées, au gestionnaire du réseau de distribution d'installer un afficheur déporté permettant de consulter les données enregistrées par les dispositifs de comptage<sup>653</sup> ».

La loi TECV est l'occasion de revenir une dernière fois sur le sujet<sup>654</sup>. Portée notamment par la ministre de l'Écologie, Ségolène Royal, la question de l'afficheur déporté s'invite dans les débats parlementaires préparatoires à la loi, dans la perspective de pouvoir faire réaliser des économies d'énergie. Mais, face, une nouvelle fois, aux oppositions de certains acteurs, son introduction n'est limitée qu'à une seule catégorie de consommateurs. Un amendement gouvernemental ne le rend en effet obligatoire que pour les bénéficiaires de tarifs sociaux, imputant les coûts aux fournisseurs et non aux GRD (article 28). Ce nouveau revers pour les défenseurs des consommateurs montre la réticence de certains acteurs, parmi lesquels la CRE, à faire du compteur Linky un outil au service de la maîtrise de la demande en énergie. Mme Denise Saint-Pé, présidente de la commission « Citoyens et consommateurs » et sénatrice des Pyrénées-Atlantiques, exprime les regrets de la FNCCR lors d'un colloque organisé par le Médiateur de l'énergie en 2017 : « nous avons par ailleurs demandé depuis 2010 que ce nouveau compteur dispose d'un dispositif d'affichage déporté en temps réel des consommations afin que tous les consommateurs soient incités à engager des actions de MDE, et pas uniquement les consommateurs « connectés ». C'est pourquoi nous regrettons que la loi de transition énergétique de 2015 ne prévoie ce dispositif que pour les seuls bénéficiaires des tarifs sociaux, et demain du chèque énergie »<sup>655</sup>. Paru en 2011, un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) va dans ce sens, qui souligne, dans son résumé introductif, que « si le compteur est une réussite technique pour la gestion du réseau, son utilisation pour la maîtrise de l'énergie reste largement insuffisante<sup>656</sup> ». Il poursuit par une recommandation forte : « l'orientation la plus importante concerne le renforcement du volet maîtrise de l'énergie, en cohérence avec les objectifs de la transition énergétique. Pour cela, il serait nécessaire de développer le déport des indications de consommation depuis le compteur jusqu'aux lieux d'habitation, avec le module Émetteur Radio Linky (ERL). Celui-ci devrait être distribué en grande surface, et permettre la transmission des paliers tarifaires jusqu'aux dispositifs d'affichage de l'habitation. Les études montrent en effet une diminution des consommations de 6 à 10 % lorsque les clients sont équipés d'afficheurs en euros. La possibilité de recevoir ces données énergétiques sur smartphone dans l'habitation devrait également être développée. Enfin, la dynamique du marché de l'offre demanderait à ce que les données de consommation

---

<sup>653</sup> Conseil d'État, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sous-sections réunies, 20/03/2013, 354321, Inédit au recueil Lebon.

<sup>654</sup> Thomas Lamb, *op. cit.*, pp. 383-387.

<sup>655</sup> Colloque organisé par le Médiateur national de l'énergie : « 2007-2017 : 10 ans d'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence », 4 juillet 2017.

<sup>656</sup> CGEDD, « Le déploiement du compteur Linky », Rapport n° 010655-01 établi par Bernard Flüry-Hérard et Jean-Pierre Dufay, janvier 2017, p. 4.

annuelles soient disponibles et facilement accessibles, facilitant ainsi les propositions novatrices des fournisseurs d'énergie en faveur de la transition énergétique<sup>657</sup> ».

Les dispositions prévues dans l'article 28 de la loi TECV ne sont jamais mises en œuvre<sup>658</sup>. Un décret d'application est, certes, adopté, en novembre 2016. Mais le texte devant préciser les conditions de prise en charge des afficheurs par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) tarde à venir. Intervenant lors du congrès de la FNCCR de Tours, Emmanuel Rodriguez, chef de département à la direction du développement des marchés de la CRE, estime que « la problématique de l'afficheur n'est pas technique, mais dépend d'une décision politique, pour partie liée au financement<sup>659</sup> ». Estimant les coûts afférents aux appareils trop onéreux pour la collectivité, le gouvernement dirigé par Édouard Philippe décide finalement de supprimer ce dispositif. L'article 13 de la loi du 8 novembre 2019, dite énergie-climat, le remplace par d'autres moyens laissés à la libre appréciation des fournisseurs d'énergie (applications, site internet ou afficheur déporté s'ils le souhaitent malgré tout), ce que regrette la FNCCR :

*« Le législateur a ainsi privilégié dans le cadre de la loi Énergie Climat du 8 novembre 2019 le recours à une application dédiée accessible sur smartphone ou tablette pour des raisons de coûts, mais en omettant les consommateurs qui ne disposent pas ou ne maîtrisent pas ces nouveaux outils numériques. Or, il ne faut pas perdre de vue que les publics dits « fragiles » ont besoin de pédagogie et d'accompagnement, de proximité dans le traitement de leur situation. Tout ne peut être résolu par les solutions numériques, ou des dispositifs trop complexes<sup>660</sup> ».*

## Les données, des actifs précieux pour les collectivités territoriales

Les données produites par les compteurs intelligents et, plus largement, par les technologies du numérique peuvent être également mises à disposition des collectivités territoriales, afin de les soutenir dans les différentes fonctions et compétences qu'elles sont appelées à assumer dans l'énergie : gestion des réseaux, production d'énergies renouvelables, consommation dans les bâtiments publics, élaboration de plans énergie-climat, etc. Consciente de ces potentialités, la Fédération plaide ainsi, avec d'autres acteurs, pour que les collectivités territoriales puissent avoir un large accès à ces informations.

---

<sup>657</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>658</sup> Thomas Lamb, *op. cit.*, p. 387.

<sup>659</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, table-ronde « Compteurs communicants : les questions du déploiement », p. 7.

<sup>660</sup> Interview de Denise Saint-Pé (version longue), rapport d'activité 2019 du Médiateur national de l'énergie.

## ■ Type de données devant être transmises aux personnes publiques <sup>661</sup>

| Gestionnaire du réseau public de transport de gaz   | Gestionnaire du réseau public de transport d'électricité  |
|---|---|
| Livraison totale annuelle de gaz et d'électricité, pour les installations directement raccordées au réseau concerné, par secteur d'activité et par IRIS.  |   |
| Capacité installée d'injection de biométhane et quantité annuelle injectée de chaque installation selon sa typologie  | Informations sur les installations de production rendues publiques dans le cadre du registre national des installations de production d'électricité et de stockage mentionné à l'article L.142-9-1 du code de l'énergie                       |
| Gestionnaire du réseau public de distribution de gaz  | Gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité   |
| Consommation totale annuelle de gaz et d'électricité par IRIS et par secteur d'activité   |   |
| Somme régionale et par EPCI des consommations annuelles des agrégats résidentiels rendus secrets et nombre de points de livraison correspondants  |   |
| Estimation de la part thermosensible et de la thermosensibilité des consommations   |   |
| Consommation totale annuelle de gaz et d'électricité par bâtiment non résidentiel, ou comprenant plus de 10 points de livraison résidentiels, ou dont la consommation résidentielle est supérieure au seuil résidentiel |   |
| Capacité d'injection de biométhane et quantité annuelle injectée de chaque installation de production selon sa typologie  | Données relatives aux informations sur les installations de production rendues publiques dans le cadre du registre national des installations de production d'électricité et de stockage mentionné à l'article L.142-9-1 du code de l'énergie |
| Aux gestionnaires de réseaux publics de distribution de chaleur ou de froid   |   |
| Pour chaque réseau, la puissance installée et la production annuelle de chaleur ou de froid en précisant le contenu CO <sub>2</sub> et le cas échéant, la part issue d'installations de cogénération                    |   |
| Livraisons totales annuelles de chaleur ou de froid par secteur d'activité et par IRIS  |   |
| Consommation totale annuelle par point de livraison   |   |
| Présentation du réseau à la maille régionale et intercommunale sur la base d'une cartographie commentée   |   |

<sup>661</sup> FNCCR, « Guide de l'élu communal et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, pp. 56-57.

De ce point de vue, même si elle ne règle pas tout, la loi TECV de 2015 constitue une véritable avancée pour elles. Son article 179 prévoit en effet que « les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité sont chargés de mettre à la disposition des personnes publiques, à partir des données issues de leur système de comptage d'énergie, les données disponibles de consommation et de production d'électricité dont ils assurent la gestion, dès lors que ces données sont utiles à l'accomplissement des compétences exercées par ces personnes publiques, en particulier pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux prévus à l'article L. 229- 26 du code de l'environnement. Un décret précise les personnes publiques bénéficiaires des données, la nature des données mises à disposition, la maille territoriale à laquelle les données sont mises à disposition et les modalités de leur mise à disposition ». Le cas vaut également pour les autres sources d'énergie (gaz naturel, biogaz, produits pétroliers, chaleur) ainsi que pour les gestionnaires des réseaux de transport d'électricité et de gaz. Publié près d'une année après le vote de la loi, le décret n°2016-973 du 18 juillet 2016 précise le type de données devant être transmises aux autorités publiques. Font partie des destinataires la Métropole de Lyon et les EPCI de plus de 20 000 habitants en charge de l'élaboration du PCAET, les autorités concédantes des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz, de chaleur ou de froid, ainsi que les syndicats en charge de la commission consultative prévue à l'article L. 2224-37-1 du CGCT. La mise en œuvre de ces dispositions n'est toutefois pas aisée et donne lieu à de nombreuses interventions de la part de la Fédération pour que les GRD, notamment Enedis, accèdent aux demandes des collectivités<sup>662</sup>. Il s'agit notamment de faire en sorte que les données puissent leur être délivrées dans des formats de taille (de type IRIS) et de pas de temps suffisamment pertinents pour qu'elles puissent leur être utiles. La FNCCR fait également inclure des dispositions sur ce sujet dans les contrats de concession d'électricité et de gaz, au nom de l'objectif de transition énergétique qu'entendent poursuivre les AODE<sup>663</sup>.

L'usage de ces données permet aux adhérents de la Fédération d'élargir le spectre de leurs interventions dans l'énergie. En particulier, certains d'entre eux répondent à l'appel à projet « Réseaux électriques intelligents » (REI) lancé en avril 2015 par l'État, en vue de tester, sous forme de démonstrateurs, les potentialités offertes par les nouvelles technologies du numérique pour la gestion du système électrique : intégration des énergies renouvelables et des véhicules électriques, gestion décentralisée des équilibres entre offre et demande, économies d'énergie grâce à l'effacement, etc. Parmi les lauréats, les syndicats d'énergie des régions Pays de la Loire et Bretagne participent au projet SMILE (Smart Ideas to Link Energies), qui explore plusieurs pistes dans ces domaines<sup>664</sup>.

---

<sup>662</sup> Lamb, *op. cit.*, pp. 573-574.

<sup>663</sup> FNCCR, « Guide de l'élu local et intercommunal. Transition écologique et énergie », 2021, p. 18.

<sup>664</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, table-ronde « Les territoires et les réseaux intelligents ».

Du fait de ces évolutions, la Fédération adapte, une nouvelle fois, son « offre » envers ses adhérents. À partir de 2013, ses congrès abordent de plus en plus les questions relatives aux compteurs ou réseaux intelligents<sup>665</sup>. Une commission « Smart grids et innovation » dédiée à ces thématiques est également mise en place, animée par Jean-Noël Loury. S'appuyant sur le projet expérimental de bornes de recharge bidirectionnelle mené par le Syndicat départemental d'énergies de l'Yonne, qu'il préside, celui-ci estime important que les AODE s'investissent pleinement dans ce domaine : « la transition énergétique nous impose (...) de développer des réseaux intelligents qui associent des nouvelles sources de production et de flexibilité locales, de nouveaux acteurs et modèles de coopération. En quelques années seulement, les collectivités territoriales sont devenues de véritables «incubateurs» de l'innovation<sup>666</sup> ». Cet intérêt croissant vaut à la Fédération une certaine reconnaissance de la part des pouvoirs publics, qui l'invitent, par exemple, à siéger au collège d'experts amenés à participer à la sélection des projets de l'appel à manifestation d'intérêt sur les REI<sup>667</sup>.

## 2. Vers un service public local de la donnée ?

Si elle a pu faire figure de domaine précurseur dans la problématique de la gestion des données, l'énergie est très vite rejointe par les autres services publics en réseau. En atteste l'usage de plus en plus fréquent dans les médias de termes tels que villes et territoires intelligents, qui montrent que cette question concerne désormais la quasi-totalité d'entre eux, dans l'eau, l'assainissement, le numérique, les déchets ou les mobilités, pour ne mentionner que les champs couverts par la Fédération. Cet élargissement ne laisse pas celle-ci indifférente, la conduisant, par touches successives, à se positionner en faveur d'une vision globale de la gestion des données, donnant lieu à la prise d'une nouvelle compétence en 2018.

### La Fédération et son rôle précurseur dans la gestion des données

« La donnée est devenue progressivement une « infrastructure essentielle » détenant une valeur, tant du point de vue de la proximité avec les usagers que du point de vue

---

<sup>665</sup> Le congrès de Montpellier consacre un atelier (« Smart cities et smart country, pour une gouvernance publique des nouveaux territoires intelligents ») et une plénière (« Les smart grids dans la transition énergétique ») au sujet, le congrès de Tours (2016) deux tables-rondes (« Compteurs communicants : les questions du déploiement » et « Les territoires et les réseaux intelligents ») et le congrès de Nice (2019) un atelier (« Donner du sens aux données énergétiques ») et une table-ronde (« Smart grids : autoconsommation collective, boucle locale de l'énergie ou communautés énergétiques citoyennes : quels périmètres pour les nouveaux systèmes énergétiques ? »).

<sup>666</sup> Think smartgrids (soutenu par l'ADEME et la FNCCR), « Guide pour le déploiement des smart grids dans les territoires », avril 2023, p. 25.

<sup>667</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 16 mars 2017, p. 8.

du pilotage des politiques publiques, qu'il convient de considérer à part entière dans la stratégie numérique du territoire, au service de l'ensemble des politiques sectorielles<sup>668</sup> ». Forte de ce constat, la FNCCR initie dès 2013 ses premières réflexions, en confiant une étude sur ce sujet au cabinet Tactis. Elle est réalisée en impliquant l'ensemble des départements de la Fédération, qui sont invités à apporter leur expertise et leurs éclairages dans le cadre de groupes de travail transversaux<sup>669</sup>. Cette forme de collaboration, assez inédite dans une organisation qui a toujours eu tendance à fonctionner jusque-là « en silos », dure environ six mois et est menée en lien avec les commissions « Numérique » (présidée alors par Gilles Quinquenel) et « Nouvelles technologies de l'énergie et systèmes communicants » (présidée par Jean-Luc Dupont). Présenté au congrès de Montpellier (2013), ce travail liminaire préconise de doter les collectivités territoriales d'une compétence de gestion des données publiques et privées, afin de pouvoir mener des politiques plus ambitieuses dans leurs différents champs d'action (gestion des réseaux, aménagement et urbanisme, tourisme, développement local, etc.), grâce aux potentialités offertes par les *big data*<sup>670</sup>. Faisant suite à cette recommandation, les congressistes adoptent une motion dans laquelle ils « préconisent la création d'une nouvelle compétence des collectivités territoriales pour la collecte, l'analyse et l'exploitation des données publiques et privées ; proposent qu'à court terme, chaque collectivité territoriale prenne le soin de gérer cette nouvelle compétence en réalisant un diagnostic de la donnée territoriale sur son périmètre d'action ; proposent également qu'ensuite, une structure de coordination soit mise en place pour permettre une mutualisation de moyens (pour le stockage et l'exploitation des données), la diffusion de bonnes pratiques pour une meilleure cohérence dans les choix de technologies et d'architectures, ainsi qu'une transmission facilitée des données entre les entités publiques<sup>671</sup> ».

Cet objectif sert en quelque sorte de boussole à la Fédération tout au long des années qui suivent. Une deuxième étude est menée en 2015-2016, toujours par Tactis, auquel est associé le cabinet Parme Avocats, afin d'approfondir un peu plus le sujet<sup>672</sup>. Elle dresse un état des lieux plus précis du contexte économique, technique et juridique de la gestion des *big data* et recense les initiatives menées par les collectivités territoriales, notamment les métropoles. Ses conclusions alimentent le « Livre blanc sur le numérique » publié par la Fédération en août 2016. Hormis les demandes portant sur les infrastructures numériques, évoquées plus haut, celui-ci préconise de donner un rôle important aux collectivités territoriales dans la gouvernance du service public

---

<sup>668</sup> FNCCR, « Guide de l'élu local et intercommunal. Systèmes d'information & Gestion publique des données », 2021, p. 10.

<sup>669</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, atelier « Smart cities et smart country, pour une gouvernance publique des nouveaux territoires intelligents », pp. 218-219.

<sup>670</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2013, pp. 221-222.

<sup>671</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>672</sup> Tactis, Parme Avocats, « Collecte et gestion des données numériques pour le pilotage des politiques publiques Vers un *big data* territorial », rapport pour la FNCCR, novembre 2016.

national de la donnée alors en cours de constitution, dans le cadre de la discussion du projet de loi pour une République numérique. Comme l'indique Jean-Luc Sallaberry, ce souhait se heurte fortement à l'État et aux opérateurs, qui tiennent à conserver une certaine maîtrise en la matière :

*« Nous sommes toujours face à la problématique décentralisation contre centralisation. Les services de l'État (...) disposent de prérogatives en matière de sécurisation et de gestion des données et de souveraineté. Ils ne souhaitent pas qu'elles leur échappent au profit des collectivités territoriales. (...) Les services de gestion des données doivent être identiques partout sur le territoire. Il est donc nécessaire de coordonner, voire de normaliser, cette compétence selon les territoires. Du fait de notre attachement à la péréquation, nous ne pouvons pas imaginer qu'un service de coffre-fort numérique, par exemple, soit gratuit ici et payant ailleurs. Cette problématique explique l'intérêt d'une dimension nationale dans la coordination de la mise en œuvre de ces compétences. Toutefois, une coordination nationale n'exige pas nécessairement l'action de l'État. Les collectivités territoriales peuvent s'organiser entre elles. Elles doivent s'habituer à se concerter pour régler leur problème sans toujours faire appel à l'État.*

*- Le frein ne vient donc pas tant des opérateurs que de l'État ?*

*- C'est en premier lieu l'État, même s'il est très ouvert aux lobbyistes des opérateurs. Si nous demandons la création d'une compétence de l'État, nous voyons immédiatement de nombreuses entreprises spécialisées dans la gestion des données des collectivités territoriales harceler l'État pour contrer nos efforts. C'est regrettable car les acteurs privés n'ont aucune vision stratégique. Ils veulent uniquement réaliser des gains de court terme, alors que l'enjeu d'une compétence de la donnée pour l'ensemble du territoire national, c'est un marché de la data qui sera multiplié par 20 ou 30. C'est colossal. Si nous parvenons à structurer ces compétences et que les collectivités font appel à des prestataires pour les mettre en œuvre, nous allons créer un marché 30 fois plus grand que le marché actuel. Les visions à court terme freinent le développement du secteur<sup>673</sup> ».*

Concrètement, la Fédération préconise la création d'un service public local de la donnée qui serait le pendant de celui mis en place par l'État, avec lequel il serait étroitement articulé<sup>674</sup>. L'entité qui en aurait la charge pourrait intervenir à l'échelle régionale, afin de « garantir la cohérence des actions et disposer de leviers d'action suffisants<sup>675</sup> ». Légère et souple dans son fonctionnement, « tenue à un devoir de neutralité et à des règles de confidentialité équivalentes à celles de tiers de confiance<sup>676</sup> », elle travaillerait en collaboration avec les acteurs situés dans son périmètre géographique : collectivités territoriales (régions, départements, métropoles, grandes agglomérations), opérateurs techniques (syndicats informatiques, structures de mutua-

<sup>673</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

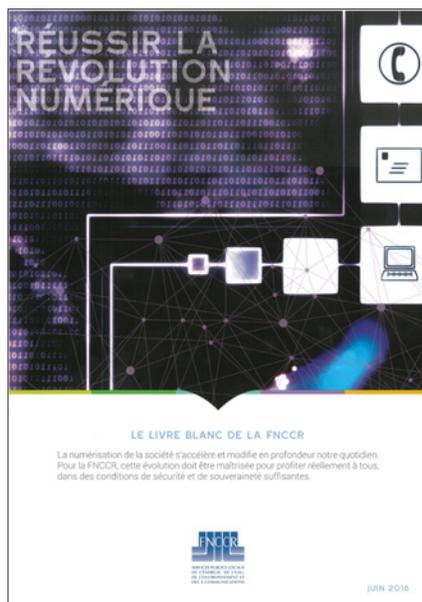
<sup>674</sup> FNCCR, « Réussir la révolution numérique », août 2016, pp. 64-71.

<sup>675</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>676</sup> *Ibidem*.

lisation sur le numérique) et représentants des acteurs économiques locaux. Elle se verrait confier quatre missions principales : développement de la gouvernance locale de la donnée (via la mise en place notamment d'une plateforme de données publiques avec un volet *open data*), dans un souci d'équilibre entre territoires urbains et ruraux ; sensibilisation et accompagnement des acteurs publics et privés ; développement du territoire (en commandant plusieurs services tels que des tableaux de bords ou applications mobiles) et, enfin, coopération avec les différents niveaux de collectivités territoriales et les acteurs privés. Ces préconisations montrent la volonté de la Fédération de fonder ce nouveau service public de la donnée sur des bases collaboratives et solidaires, dans la lignée de la philosophie d'action qui a toujours été la sienne. Dans ce nouveau schéma, les syndicats informatiques, adhérents à la compétence « Numérique » de la FNCCR<sup>677</sup>, seraient être amenés à jouer un rôle important en matière de gestion des systèmes d'information. Ils pourraient permettre d'assurer une forme de mutualisation, à la fois technique (plateformes de service) ou de formation, en ayant recours, pour ce faire, à des régies ou des délégations de service public<sup>678</sup>. Sur ce point, fidèle à son positionnement pluraliste, la Fédération défend une diversité de modes de gestion, à l'appréciation des élus locaux<sup>679</sup>.

### ■ Livre blanc de la FNCCR sur le numérique (août 2016)



<sup>677</sup> Et qui sont au nombre de 17 en 2017 (FNCCR, Assemblée générale, PV de la réunion du 16 mars 2017, p. 9.

<sup>678</sup> Arch. FNCCR, Congrès FNCCR de 2016, p. 6.

<sup>679</sup> Entretien avec Jean-Luc Sallaberry, 12 juillet 2022.

## La prise d'une nouvelle compétence « Cités intelligentes et territoires connectés »

À la suite de cette première forme d'engagement, la Fédération décide, en mars 2018, de créer une nouvelle compétence, intitulée « Cités intelligentes et territoires connectés<sup>680</sup> ». Contrairement aux précédentes diversifications (grand cycle de l'eau, éclairage public, production d'énergies renouvelables, numérique ou mobilités), elle n'est pas portée par un service spécifique mais par l'ensemble des départements existants, en continuité avec le travail qui avait été entrepris en 2013. Ce faisant, l'organigramme de la Fédération, à date de rédaction de cet ouvrage, reste inchangé, autour des quatre départements « Énergie », « Cycle de l'eau », « Numérique » et « Autres infrastructures en réseau », auxquels s'ajoutent un Secrétariat général des services et d'autres entités fonctionnelles. À cette occasion, une nouvelle commission, dénommée « Cités intelligentes et territoires connectés », est créée, aux côtés de l'ancienne commission « Usages numériques et territoires intelligents ». Elle est présidée par Loïc Hervé, sénateur de Haute-Savoie et membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés<sup>681</sup> (CNIL). Rebaptisée par la suite « France Données Publiques », elle est placée en 2021 sous la co-présidence de Delphine Jamet et Céline Viollet<sup>682</sup>.

Confortée par cette décision, la Fédération s'investit de plus en plus sur le sujet. Une année après cette nouvelle diversification, elle compte déjà 38 nouveaux adhérents, ce qui confirme l'existence de besoins importants dans les territoires<sup>683</sup>. Son action porte tout d'abord sur l'aménagement et la mise en œuvre du nouveau cadre de régulation, afin de veiller à ce que la vision et les intérêts portés par ses adhérents soient pris en compte par l'État. Elle intervient ainsi au moment de l'entrée en vigueur, en 2018, du Règlement général sur la protection des données (RGPD), qui induit plusieurs obligations pour les collectivités territoriales, en termes de protection des données et de respect de la vie privée. Elle est auditionnée, dans ce cadre, par Sophie Joissains, sénatrice des Bouches-du-Rhône et rapporteure auprès de la Commission des lois du projet de loi relatif à la protection des données personnelles<sup>684</sup>. Elle noue également des contacts avec la CNIL pour défendre l'intérêt des structures de mutualisation des ressources telles que les syndicats informatiques. Ses propositions ont une certaine portée, la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles indiquant que « peuvent être conclues entre les collectivités territoriales et leurs groupements des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de service liées au traitement de données à caractère personnel. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assumer en

<sup>680</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV du 22 mars 2018, pp. 16-17.

<sup>681</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 10 octobre 2018, p. 24.

<sup>682</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV du 20 janvier 2021, p. 7.

<sup>683</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 10 avril 2019, p. 12.

<sup>684</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017-2020, pp. 71-72.

commun les charges et obligations liées au traitement de données à caractère personnel » (article 31). Cet article permet de donner une base légale plus robuste à l'intervention des syndicats informatiques, notamment en matière de portage de la mutualisation des archives<sup>685</sup>. Toujours sur ce sujet de la mutualisation (et de l'e-administration), la Fédération participe par ailleurs aux travaux du programme DCANT (Développement concerté de l'administration numérique territoriale) ainsi qu'à l'étude sur l'archivage numérique diligentée par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC). Ils sont l'occasion de défendre l'idée d'une « gouvernance partagée État-collectivités » et « de plaider en faveur de la reconnaissance du rôle des syndicats d'informatique dans ce domaine<sup>686</sup> ».

Ces évolutions réglementaires suscitent des besoins d'accompagnement importants du côté des collectivités territoriales, qui doivent assumer plusieurs obligations, en termes de protection des données et de respect de la vie privée<sup>687</sup>. Ces contraintes nécessitent de mettre en œuvre une réflexion sur la gouvernance des données, aux plans juridiques, techniques et organisationnels (désignation d'un délégué à la protection des données), ce qui milite pour les accompagner dans leurs démarches, notamment pour les plus petites d'entre elles. Une étude sur le cycle de la donnée est publiée en 2019, qui « vise les collectivités territoriales, leurs groupements et tous les services publics locaux où s'engage une stratégie des usages et services numériques et/ou de territoires intelligents. L'étude s'adresse plus particulièrement aux élus et aux agents en charge de la stratégie, du développement et de l'exploitation du système d'information. Une attention particulière est portée aux groupements de collectivités cherchant à mutualiser et unifier leurs services, dont les systèmes d'information et de communication<sup>688</sup> ». Deux ans plus tard, un « Guide de l' élu local et intercommunal. Systèmes d'information & Gestion publique des données » est diffusé, véritable *vade-mecum* à destination des collectivités, qui aborde l'ensemble des problématiques (juridiques, techniques, infrastructurelles, organisationnelles) qui se posent aux élus locaux en matière de gestion des données<sup>689</sup>. Enfin, dans une perspective plus large, la FNCCR met en place, en 2019, un baromètre des « smart territoires », en partenariat avec Tactis, Smart City Mag et Bim world, afin de recenser les initiatives locales<sup>690</sup>. Les résultats de sa première édition sont présentés lors du congrès de Nice.

---

<sup>685</sup> Arch. FNCCR, Conseil d'administration de la FNCCR, PV de la réunion du 10 octobre 2018, p. 6.

<sup>686</sup> *Ibidem*, p. 71.

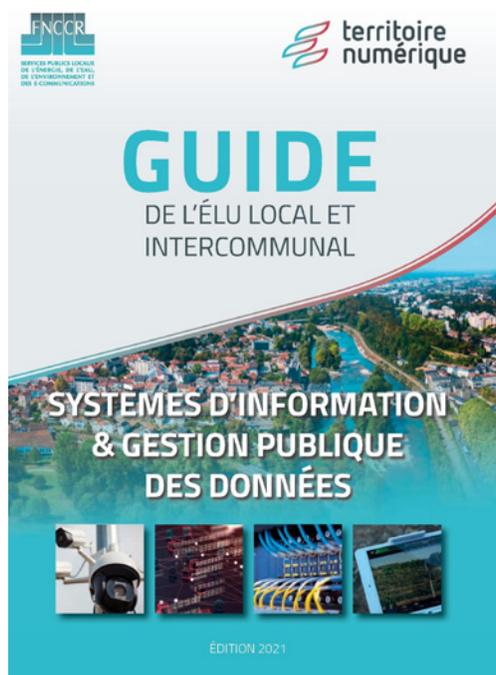
<sup>687</sup> FNCCR, « Guide de l' élu communal et intercommunal. Numérique », 2021, pp. 15-16.

<sup>688</sup> FNCCR (avec Eurogroup Consulting, Alrig Conseil, La Java-ness), « Étude sur le cycle de la donnée dans la conception et la mise en œuvre des services et usages numériques des collectivités territoriales », mars 2019, p. 1.

<sup>689</sup> FNCCR, « Guide de l' élu local et intercommunal. Systèmes d'information & Gestion publique des données », 2021.

<sup>690</sup> Arch. FNCCR, Assemblées générales (extraordinaire et ordinaire) de la FNCCR, 3 février 2021, Rapport de mandat 2017-2020, p. 72.

## ■ Guide de la FNCCR pour la gestion publique des données (2021)



Signe d'une activité très soutenue, la nouvelle compétence « gestion des données » est présentée en 2021 comme étant « une priorité de l'action de [la] Fédération, aux côtés de son action plus ancienne dans le domaine des infrastructures et des réseaux<sup>691</sup> ». Les dirigeants de la FNCCR se veulent cependant « rassurants » à l'égard des membres, précisant que l'association reste bien et avant tout dédiée aux « infrastructures » historiques, qui constituent son cœur de métier. Incarnant, certes, de nouveaux enjeux, majeurs pour les collectivités locales et les citoyens, la gestion des données ne saurait faire oublier que les réseaux et leur régulation sont encore la matrice de la Fédération, socle à partir de laquelle elle tire toujours, et en large part, sa légitimité auprès de ses partenaires.

<sup>691</sup> Arch. FNCCR, Assemblée générale de la FNCCR, PV de la réunion du 5 octobre 2021, p. 8.



## CONCLUSION

L'histoire des services publics en réseaux, qu'ils soient locaux ou nationaux, peut être lue comme la recherche d'une régulation équilibrée entre logiques d'efficacité industrielle, de performance économique, de progrès sociétal, de solidarité territoriale, de justice sociale et, plus récemment, de respect de l'environnement. C'est dans l'entremêlement de ces objectifs parfois convergents, mais plus souvent contradictoires, qu'est née puis s'est développée la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Créée dans l'entre-deux-guerres autour des problématiques de l'électrification rurale, elle a su, au fil des décennies, s'imposer comme une association incontournable dans le paysage institutionnel français. La régulation des réseaux de distribution publique d'électricité, son « centre de gravité » historique, constitue aujourd'hui encore l'un de ses champs de compétences clés, enrichi par le gaz et la chaleur, ce qui lui permet de couvrir l'ensemble des services publics de l'énergie. L'eau et l'assainissement les ont complétés à partir des années 1960 et, surtout, 1990, alors que les collectivités étaient confrontées à de nombreux défis, en matière de desserte puis de gouvernance durable des ressources. L'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle a, enfin, marqué la dernière phase d'extension en date, dans le numérique, les mobilités ou la gestion des données, au gré des besoins qui se sont fait jour dans les territoires.

L'activité de la Fédération telle qu'elle apparaît en 2024 témoigne de cette vitalité. Le nombre de ses adhérents (822) a atteint un niveau record<sup>1</sup>. L'énergie en compte 122 pour la compétence AODE électricité et gaz (des syndicats de communes en majorité), 82 pour la transition énergétique, 13 pour la chaleur et 21 pour les déchets, auxquels s'ajoutent 54 entreprises locales de distribution. Dans l'eau, 543 structures émergent à la compétence « Cycle de l'eau » et 123 font partie de « France eau publique » (régies, SEM, SPL, etc.). Le numérique atteint quant à lui les 109 membres, sur les volets infrastructures, gestion des données territoriales et usages numériques et smart services. Enfin, le département « Autres infrastructures en réseaux » totalise 56 adhérents pour l'éclairage public. Autre signe de cette vitalité, la FNCCR compte des personnes publiques bien plus diverses qu'à ses débuts, lorsqu'elle regroupait essentiellement des syndicats de communes. Si ces derniers sont toujours très présents, notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, ils cohabitent désormais avec des structures très variées : des communes, mais aussi des intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropoles), des syndicats mixtes, des départements et des régions. Enfin, une pluralité de territoires est représentée, en France métropolitaine (zones (péri)urbaines, rurales, espaces insulaires) et dans les Outre-mer. Ce dynamisme se retrouve au niveau de la vie associative, très riche, administrée par une équipe composée d'une cinquantaine de personnes (hors Sasu FNCCR en charge du programme ACTEE). Il se lit, enfin, à l'aune du nombre d'interlocu-

---

<sup>1</sup> Chiffres FNCCR du 13 février 2024. À noter que des membres peuvent adhérer à plusieurs compétences.

teurs avec lesquels la FNCCR interagit régulièrement, comme les services centraux et déconcentrés de l'État, les opérateurs publics et privés, les syndicats professionnels, les agences et organismes parapublics, les associations d'élus et de consommateurs ou encore certaines ONG, attestant, là encore, d'une diversification forte de ses activités.

## Solidarité territoriale, défense des citoyens-consommateurs : une ligne d'action constante, au gré des soubresauts de l'histoire

Cette accumulation et cette consolidation de compétences, qui s'actualisent constamment, montrent le souci qu'a toujours manifesté la Fédération de renouveler son action, au gré des évolutions institutionnelles, économiques et sociétales. Elle atteste aussi une grande continuité dans les combats qu'elle a portés et les valeurs qu'elle a défendues depuis sa création. Les contextes ont été, certes, différents au fil des années. L'entre-deux-guerres, qui voit naître la FNCCR, marque le début d'une montée en puissance d'un État interventionniste dans l'économie, qui aboutit notamment à la nationalisation des secteurs de l'énergie, alors que les dernières décennies se traduisent si ce n'est par un reflux, du moins par une recomposition profonde du champ et des modes d'action de la puissance publique, sous les effets de l'intégration européenne et de la libéralisation. Les enjeux ont eux aussi évolué, une logique de l'offre, centrée sur la modernisation du territoire et l'accès universel aux réseaux à bas coût, ayant longtemps prévalu, quand se dessinent désormais d'autres impératifs, popularisés notamment par le terme de « transition<sup>2</sup> », qui nécessitent de réfléchir conjointement aux usages et à la gestion de la demande. Le système institutionnel a, enfin, connu de profondes mutations, la régionalisation, impulsée à partir de l'entre-deux-guerres, les lois de décentralisation des décennies 1980 et 2000 ainsi que l'approfondissement récent d'une intercommunalité dite « de projet » recomposant le paysage politico-administratif local.

En dépit de ces contextes fluctuants, quelques invariants se dessinent cependant, qui montrent qu'à défaut de se répéter, l'histoire de la régulation des services publics en réseaux soulève des questions récurrentes pour la Fédération. Elles renvoient à un objectif constant, lié à ses origines et à sa raison d'être<sup>3</sup> : une association regroupant des élus locaux, notamment ruraux, soucieux de défendre au mieux les intérêts de leurs administrés dans l'accès aux aménités indispensables à la vie quotidienne (énergie, eau, numérique, etc.).

Le fer a d'abord et avant tout été porté sur les enjeux d'aménagement infrastructurel du territoire et la défense d'espaces susceptibles d'être négligés par les opérateurs et

---

<sup>2</sup> Pour un regard critique sur cette notion dans le domaine de l'énergie, cf. Jean-Baptiste Fressoz, *Sans transition : une nouvelle histoire de l'énergie*, Paris, Seuil, 2024.

<sup>3</sup> Par souci de synthèse, nous n'insisterons pas ici sur une autre facette de l'action de la Fédération, à savoir améliorer la gestion interne des communes et de leurs groupements (tarifs compétitifs via, par exemple, des groupements d'achats dans l'énergie, la téléphonie ou les offres à haut débit, conseils, etc.).

par l'État. Sur ce point, force est de constater que les débats et conflits qui avaient émergé durant la période de l'entre-deux-guerres à propos de l'électrification rurale ont traversé les décennies. Au cours des années 1950 et 1960, alors qu'EDF vient d'être créée, la desserte équilibrée du territoire national reste un sujet d'actualité. Elle conduit la Fédération à défendre le maintien du Fonds d'amortissement des charges d'électricité (Facé), obtenu de haute lutte en 1936, de crainte de voir certaines zones délaissées, alors que la branche distribution fait figure de parent pauvre de l'entreprise publique. L'ouverture des marchés de l'énergie à la concurrence ravive cette inquiétude, comme en attestent les controverses relatives à l'extension des réseaux de gaz ou à la stratégie d'investissement d'EDF, jugée trop insuffisante par les élus locaux. Ces logiques sont aussi à l'œuvre dans l'eau, autour de la gestion du petit cycle, les besoins en financement étant considérables pour moderniser les équipements, à l'heure de la transition écologique. Elles se retrouvent enfin dans le numérique, la couverture en infrastructures à haut débit ne pouvant être assurée qu'au prix d'investissements conséquents, face à des opérateurs privés tentés de privilégier les zones rentables. Dans tous ces domaines, au gré des configurations techniques, économiques et institutionnelles qui se sont succédé, la FNCCR n'a eu de cesse de défendre les « espaces oubliés » de l'aménagement infrastructurel du territoire, en cherchant notamment à établir des formes pérennes de pérennité financière, tel l'emblématique Facé.

Cette attention s'inscrit dans une vision plus globale de défense des intérêts des consommateurs, face aux opérateurs (qui peuvent être tentés de capter une trop forte partie de la « rente » des services publics) et à l'État (qui peut privilégier d'autres catégories d'usagers ou des objectifs de politique publique antinomiques). Ainsi, dès l'entre-deux-guerres, la FNCCR se fait force de proposition pour réformer en profondeur les prix de l'électricité, afin d'aboutir à des baisses susceptibles de développer l'ensemble des usages domestiques, y compris dans les campagnes. Poursuivie après-guerre lors de la grande réforme tarifaire d'EDF des années 1950-1960, cette action tend progressivement à s'étioler, le champ de compétences des élus se contractant sous l'effet du processus de libéralisation. Mais elle reste une préoccupation constante, comme en attestent les prises de position régulières sur la nécessaire préservation d'une régulation publique des tarifs de vente, sur la conception des compteurs dits « intelligents » (pour faire en sorte que les clients domestiques bénéficient de fonctionnalités leur permettant de mieux maîtriser leur consommation) ou sur les problèmes de précarité énergétique. Là encore, l'action menée dans l'énergie ne doit pas occulter celles exercées dans les autres domaines. Dans l'eau, la comparaison des niveaux et pratiques tarifaires entre territoires, facilitée par la diversité des modes de gestion adoptés par les adhérents (délégation de service public, régies et SEM), est le gage d'une décision politique plus éclairée. Dans le numérique, la vigilance exercée sur le prix des abonnements à la fibre optique et sur la qualité de service participe elle aussi d'une meilleure information des élus locaux et des clients finaux, condition nécessaire pour exercer une régulation du marché plus efficace.

## Renforcer la capacité d'action des élus

Solidarité territoriale, défense des petits consommateurs, ces finalités, dont la liste n'est en rien exhaustive, passent par un commun dénominateur, constant tout au long de l'histoire de la FNCCR : renforcer, sur tous les fronts, la capacité d'action des collectivités territoriales. Fins connaisseurs des arcanes de la décision publique, les dirigeants de la Fédération savent que cet objectif nécessite, en premier lieu, de les doter de compétences juridiques dans les domaines d'action qu'elles couvrent, prérequis indispensable pour qu'elles puissent avoir un certain poids auprès des opérateurs et de l'État. Acquis dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, le statut d'autorité concédante des réseaux publics de distribution d'énergie a ainsi fait l'objet d'une continuelle vigilance, au moment de la création d'EDF et GDF (lorsqu'il est menacé par une conception étatiste de la nationalisation) puis, plus récemment, de la libéralisation (lorsque certains projets de réforme envisagent de le supprimer). Sa pérennité garantit à la fois une légitimité politique à agir, mais aussi, plus prosaïquement, des ressources financières et humaines permettant aux collectivités de disposer des moyens nécessaires à une action de fond au plan local (contrôler la qualité du service fourni, s'assurer de la juste valorisation du patrimoine de la concession, exiger le respect des engagements contractuels, etc.).

Consciente de la nécessité d'avoir une « prise » sur les domaines d'action qu'elle couvre, la Fédération n'a eu donc de cesse de renforcer les compétences du bloc communal, comme en attestent, très récemment, les acquis qu'elle a su arracher, seule ou avec d'autres acteurs, dans les domaines du numérique et des mobilités, avec la reconnaissance formelle des services publics locaux des communications électroniques et de la recharge électrique. Elle le fait dans un esprit « œcuménique » en matière de mode de gestion des services en réseaux, mettant en avant tout aussi bien les vertus de la délégation de service public (mode dominant dans l'énergie et le numérique) que de la gestion publique, sous forme de SEM ou de régies (dans l'eau notamment, via France eau publique). Cette action de renforcement des compétences des collectivités passe aussi par la création d'outils de financement pérennes, comme le Facé ou le Fant, qui garantissent une moindre dépendance des collectivités vis-à-vis des politiques de soutien public impulsées par l'État.

La mutualisation et la formation de syndicats de communes de taille départementale constituent un autre volet de cette stratégie de consolidation des pouvoirs locaux. Sur ce point la Fédération joue, tout au long de son histoire, un rôle très actif de soutien au mouvement intercommunal qui structure le paysage institutionnel local depuis le vote de la loi du 22 mars 1890. Encore timide au début du XX<sup>e</sup> siècle, celui-ci trouve son envol avec l'électrification rurale, qui fait naître des besoins de coopération accrus entre communes. Il se poursuit et s'approfondit après la Seconde Guerre mondiale, dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Il trouve un nouveau regain dans l'énergie à partir des années 1990, à la suite de la négociation d'un modèle de cahier

des charges favorisant la création et le renforcement de structures départementales. Il s'étend, à partir du début des années 2000, au numérique et aux mobilités, dans lesquels les enjeux d'aménagement du territoire deviennent de plus en plus prégnants. À chaque étape de ce long processus, la Fédération mène une action résolue en faveur d'une intercommunalité dite « technique », structurée autour de syndicats qu'elle souhaite de taille départementale. Elle y voit le moyen de mieux armer les communes, en les dotant, grâce à la mutualisation de ressources humaines et financières, d'une plus grande expertise et d'une plus forte capacité d'action face aux opérateurs, qui sont souvent en situation oligopolistique, voire monopolistique. Ce chantier passe par un patient travail d'« ingénierie territoriale », afin de convaincre les élus locaux d'unir leurs efforts, et de plaider auprès de l'État, pour défendre le modèle historique des syndicats techniques, face à des formes d'intercommunalité nouvelles, souvent concurrentes, organisées à l'échelle des bassins de vie et selon une logique de gestion publique intégrée (urbanisme, logement, transports, énergie, eau, risques, etc.).

À l'articulation entre ces deux stratégies (conquérir et consolider des compétences et ressources financières, structurer le paysage institutionnel local), la Fédération se positionne aussi, tout au long de son histoire, comme un lieu de conseil, d'expertise et d'échanges pour les collectivités locales. Les congrès qu'elle organise sont, certes, des moments de mobilisation qui permettent de formuler des revendications. Mais ils constituent également des espaces de sociabilité, de discussion et d'apprentissage entre adhérents, autour des problèmes concrets auxquels ils sont confrontés et des solutions qu'ils s'efforcent de trouver dans leur territoire. Cette intense activité de partage, propre à toute association d'élus locaux, s'organise également autour de l'animation de commissions ou groupes de travail, et de la production régulière de bulletins, documents et guides à destination des collectivités, élaborés seuls ou avec divers partenaires (agences de l'État, opérateurs, syndicats professionnels, autres associations d'élus). C'est aussi par leur biais et la professionnalisation qu'ils peuvent favoriser auprès des adhérents que la Fédération contribue à façonner une « science du gouvernement » des réseaux de services publics locaux, domaine qui relève d'une forte technicité à laquelle ni les élus locaux ni les fonctionnaires territoriaux ne sont toujours préparés.

Finalement, ces combats et modes d'action ont façonné, par sédimentation, une culture marquée par les valeurs de solidarité et de coopération territoriale, mûries d'une conception tempérée de la décentralisation. Elle se caractérise aussi par une grande méfiance envers les opérateurs, publics et privés, gérant les services en réseaux, héritage de la création de la FNCCR et de sa longue expérience de la régulation des secteurs de l'énergie et de l'eau. Cette culture en fait une institution originale dans le paysage institutionnel français, qui la distingue fortement des autres associations d'élus ou de techniciens locaux.

## Des infrastructures aux transitions : les nouveaux défis de la Fédération

Depuis quelques décennies, la FNCCR semble avoir entamé un nouveau cycle de son histoire. Sans pour autant avoir délaissé la régulation des infrastructures de service public, dont on sait qu'elles resteront déterminantes dans la gestion des transitions, elle a esquissé une autre forme de diversification de ses activités, en amont et en aval des réseaux. Dans l'énergie, la production d'énergies renouvelables électriques (photovoltaïque, éolien) et thermiques (biogaz, bois énergie, géothermie) est un domaine dans lequel s'implique un nombre croissant de syndicats, alors que les objectifs nationaux peinent à être atteints. Il en est de même de l'action sur la demande, en matière de rénovation thermique des bâtiments ou de lutte contre la précarité énergétique, mal endémique en France depuis plusieurs années. Dans l'eau et l'assainissement, la notion de « grand cycle » met l'accent sur la gestion globale de la ressource, dans un contexte de tensions hydriques récurrentes et de montée en puissance des problématiques d'écologisation. Investie plus récemment, la gestion des données incarne elle aussi la volonté de la Fédération de dépasser le périmètre historique de ses activités, pour s'attaquer à un domaine appelé à devenir de plus en plus stratégique, à l'heure du numérique et de ses applications multiples dans l'action publique et dans la vie quotidienne des citoyens. Nul doute que, dans un avenir proche ou plus lointain, de nouveaux horizons s'ouvriront, qui permettront d'enrichir une palette de compétences riche, et toujours en mouvement, faisant, d'une certaine manière, écho au principe de mutabilité qui caractérise le modèle français de service public.

Si elles ne modifient pas fondamentalement sa culture et la teneur de ses combats historiques, ces évolutions renouvellent fortement les « modes de faire » de la Fédération. En interne, elles transforment les postures et les métiers, exigeant l'acquisition de nouvelles compétences. Elles changent aussi les pratiques, dans la prise de décision et dans les manières de travailler entre services et avec les adhérents, induisant des formes de collaboration beaucoup plus fréquentes, transversales et horizontales que par le passé. En externe, elles nécessitent de nouer des relations de plus en plus diversifiées, aux niveaux centraux et locaux. Adopté par plusieurs membres pour (re)qualifier leur structure, le terme « Territoires » témoigne de cette volonté de la FNCCR d'apparaître désormais comme une association non plus simplement centrée sur la régulation des réseaux, mais cherchant à « rayonner » à partir d'eux, afin de promouvoir une approche plus globale, intégrée et multi-sectorielle des questions que soulèvent les transitions. Nouveau défi, s'il en est, pour elle et son tissu d'adhérents, qui montre sa volonté de s'adapter aux évolutions de son temps, tout en s'efforçant de conserver cohérence et continuité dans ses ancrages, ses valeurs et ses combats.





# TABLE DES MATIÈRES

|              |   |
|--------------|---|
| INTRODUCTION | 9 |
|--------------|---|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PREMIÈRE PARTIE LA FNCCR, ACTRICE DE LA RÉGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE DES ANNÉES 1930 AUX ANNÉES 1980</b> | <b>19</b> |
|--|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CHAPITRE UN DE L'ÉMERGENCE DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À LA CRÉATION DE LA FNCCR AU SERVICE DES TERRITOIRES</b> | <b>22</b> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. À la recherche d'un service public de distribution de l'énergie : une longue trajectoire vers la genèse de la FNCCR</b> | <b>23</b> |
|---|-----------|

|   |    |
|---|----|
| 1. La loi du 15 juin 1906 ou la difficile construction du service public local de la distribution d'énergie | 23 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Le développement soutenu de l'intercommunalité électrique et l'intervention pionnière des conseils généraux dans l'entre-deux-guerres | 27 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 3. De la crise économique à la crise de régulation du secteur électrique : l'appel à l'intervention de l'État et l'insuffisance de la coordination des pouvoirs locaux | 29 |
|--|----|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II. Le chantier difficile de l'électrification rurale au cœur de la création de la FNCCR</b> | <b>32</b> |
|---|-----------|

|  |    |
|--|----|
| 1. Une incitation majeure : l'impulsion de la loi du 2 août 1923 et la contribution des syndicats intercommunaux et des régies syndicales. | 32 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Le devoir républicain de desserte énergétique et de modernisation des campagnes | 36 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 3. Le nœud gordien de l'électrification agricole : utopies, promesses et espoirs déçus | 39 |
|--|----|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>III. La création de la FNCCR pour la promotion d'une politique publique de l'énergie au service des territoires</b> | <b>44</b> |
|--|-----------|

|   |    |
|---|----|
| 1. De la contestation des élus locaux à la formation d'un groupe de pression : la FNCCR sur les fonts baptismaux républicains | 44 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. La structuration de la Fédération : la mise en place d'une organisation efficace au service des adhérents | 48 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 3. La promotion précoce par la FNCCR de la création de syndicats départementaux : un chantier semé d'obstacles | 53 |
|--|----|

- 4. S'imposer comme un interlocuteur incontournable pour l'État : vers un monopole de représentation des élus locaux et des usagers dans l'économie politique de la distribution 55
- 5. L'élaboration d'un programme d'action réformiste pour une régulation globale du secteur énergétique 58

## **CHAPITRE DEUX RENFORCER LA CAPACITÉ D'ACTION DES POUVOIRS LOCAUX : LA PREMIÈRE DÉCENNIE D'ANCRAGE DE LA FÉDÉRATION** 66

- I.** Une action majeure en faveur de l'encadrement des prix de l'électricité : vers l'uniformisation des tarifs 67
  - 1. Porter un constat : l'importance des disparités tarifaires spatiales et la dissymétrie de l'économie concessionnaire 67
  - 2. De la Commission extraparlamentaire de l'électricité aux décrets-lois de 1935 : la FNCCR, acteur central de la rationalisation de l'économie électrique 69
  - 3. La réforme essentielle de l'index électrique 73
- II.** Les leviers de la consolidation du pouvoir concédant par la FNCCR et sa promotion multiforme de l'électrification rurale et agricole 76
  - 1. La création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) : un pilier historique de l'action de la FNCCR 76
  - 2. La création des premiers syndicats départementaux et la préservation des régies 79
  - 3. Une action pionnière pour la promotion de l'électrification rurale et agricole : l'expérience de Magnet Village électrifié sous l'égide de la FNCCR 83
- III.** La FNCCR, force de propositions pour un renforcement de l'intervention de l'État et une réforme globale du système énergétique, des années 1930 à la Libération 88
  - 1. L'intervention de la FNCCR dans les débats et les projets de régulation de l'économie électrique durant les années 1930 88
  - 2. Le tournant interventionniste du Programme des trois milliards : un « New Deal » pour la dynamique nationale d'électrification 90
  - 3. La mise en place d'une économie dirigée de l'électricité de 1938 à 1945 et les stigmates méconnus de la guerre électrique 94
  - 4. Le régime de Vichy et la FNCCR : de la courroie administrative et technique de transmission à la tentative corporatiste 97

## **CHAPITRE TROIS LA FÉDÉRATION ACTRICE DE LA RÉORGANISATION DU SYSTÈME ÉNERGÉTIQUE NATIONAL DE 1946 À LA FIN DES ANNÉES 1950** **106**

- I.** La FNCCR actrice de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, au cœur des vicissitudes de l'organisation territoriale de la distribution d'énergie. **109**
  - 1. Le rôle majeur de la FNCCR dans les luttes pour l'organisation territoriale de la distribution d'énergie 110
  - 2. Au-delà de la préservation des prérogatives locales, le nœud gordien de la création des établissements publics de distribution (EPD) 112
  - 3. Les premiers projets de création des EPD (1946-1948) et la question cruciale du degré de décentralisation de la distribution 115
  - 4. Vers une solution de compromis pour l'organisation du service public local de l'énergie : les établissements publics régionaux de distribution (1949) 118
  - 5. L'échec définitif de la création des EPD (1950-1952) et la pâle consolation des Comités régionaux de la distribution 122
- II.** La reconnaissance de la place de la FNCCR dans la régulation du service public de l'électricité et du gaz **127**
  - 1. L'institutionnalisation de la Fédération dans le nouveau système énergétique national 127
  - 2. Du partenariat à la cogestion : la recherche difficile d'un équilibre et les critiques de l'action de la FNCCR 131
- III.** La co-construction décisive d'une réforme tarifaire globale **134**
  - 1. Un chantier de longue haleine : l'élaboration d'une nouvelle économie tarifaire 134
  - 2. La réforme essentielle de la tarification basse tension 136

## **CHAPITRE QUATRE LA FNCCR EN QUÊTE D'UN DEUXIÈME SOUFFLE DE LA FIN DES ANNÉES 1950 AU DÉBUT DES ANNÉES 1980** **142**

- I.** Les mutations de l'électrification rurale : de la desserte des territoires au développement de la consommation **145**
  - 1. Le maintien du rôle stratégique du Facé : une « défense et illustration » permanente par la FNCCR 145
  - 2. La promotion continue de l'électrification rurale par la Fédération : d'une dynamique d'extension à l'accompagnement du renforcement des réseaux 150
  - 3. Une intervention limitée de la Fédération dans le secteur gazier 153
  - 4. Les signes multiples d'un essoufflement de la Fédération 155

|  |            |
|--|------------|
| <b>II.</b> L'adaptation complexe de la FNCCR aux nouvelles orientations stratégiques des pouvoirs publics et des opérateurs de réseaux   | <b>161</b> |
| 1. De l'ombre à la lumière : le rôle et le modèle controversés des distributeurs non nationalisés (DNN)  | 161        |
| 2. FNCCR des champs, FNCCR des villes : la création d'une Section des villes ou l'union fait la force  | 167        |
| 3. La promotion de la coopération intercommunale.  | 170        |
| <b>III.</b> Une première diversification du champ d'action de la FNCCR hors de l'énergie : la construction et le lent développement de la compétence Eau                             | <b>172</b> |
| <b>IV.</b> La crise multiforme des années 1970 : à la recherche de nouveaux équilibres énergétiques et d'un nouveau modèle dans la régulation locale des services publics en réseaux | <b>176</b> |



## **SECONDE PARTIE DÉCENTRALISATION, LIBÉRALISATION, TRANSITIONS : LA FNCCR AU CŒUR DE NOUVELLES DYNAMIQUES DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980**

**183**

### **CHAPITRE CINQ AUX ORIGINES DU RENOUVEAU DE L'ACTION DE LA FNCCR**

**184**

|   |            |
|---|------------|
| <b>I.</b> Les lois de décentralisation institutionnelle   | <b>185</b> |
| 1. Un contexte général en passe d'être profondément modifié   | 185        |
| 2. L'énergie, un « impensé » des lois de décentralisation   | 190        |
| 3. Négocier un nouveau modèle de cahier des charges ?   | 196        |
| <b>II.</b> La libéralisation des marchés  | <b>199</b> |
| 1. De la gestion monopolistique aux marchés libéralisés : une nouvelle organisation des services en réseaux | 199        |
| 2. Faire bloc face aux projets de mise en concurrence : la refondation des relations avec EDF et GDF        | 206        |
| 3. Un tournant interne pour la Fédération   | 219        |
| <b>III.</b> Les réformes intercommunales et la recherche de nouveaux équilibres                             | <b>225</b> |
| 1. La loi ATR, fer de lance d'un renouveau de l'intercommunalité dite « de projet »                         | 226        |
| 2. Du monopole à la concurrence : la FNCCR et le champ de la représentation des collectivités locales       | 229        |

## **CHAPITRE SIX FAIRE VIVRE LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'ÉNERGIE À L'HEURE DE LA LIBÉRALISATION** **234**

- I. Défendre les compétences et moyens d'action des AODE** **235**
  - 1. Préserver les compétences des collectivités locales 235
  - 2. Soutenir les syndicats d'énergie dans le nouveau paysage institutionnel local 240
  - 3. Sauvegarder un outil d'aménagement énergétique du territoire : l'évolution du Facé 247
- II. Assurer la pérennité des entreprises locales de distribution** **252**
  - 1. La libéralisation, une menace pour les ELD 252
  - 2. Conforter un modèle économique fragilisé : un enjeu majeur pour la FNCCR 254
  - 3. Accompagner les ELD dans leur stratégie d'adaptation 259
- III. Appuyer les AODE : des relations en courant alternatif avec le GRD** **261**
  - 1. L'émergence d'une insatisfaction à partir des années 2000 261
  - 2. De la frustration à la crise : le Congrès d'Annecy et la rédaction du « Livre blanc » de 2011 266
  - 3. Vers une normalisation des relations : la signature du protocole FNCCR-ERDF de 2013 270
- IV. Négocier de nouveaux cahiers des charges** **272**
  - 1. L'adoption d'un nouveau modèle de cahier des charges avec EDF et Enedis 272
  - 2. Le renouvellement des liens contractuels avec GRDF : une alliance renforcée ? 275
- V. L'évolution du GRD dans le secteur électrique : une menace pour les AODE ?** **278**

## **CHAPITRE SEPT DE LA RÉGULATION DES RÉSEAUX À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE** **284**

- I. La défense des consommateurs et la lutte contre la précarité énergétique** **285**
  - 1. Structurer une expertise au sein de la Fédération 285
  - 2. Maintenir les tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité et du gaz 289
  - 3. Agir sur les offres de marché : l'impossible défi pour la FNCCR ? 295
  - 4. Protéger les consommateurs les plus vulnérables : l'enjeu de la précarité énergétique 299
- II. Vers une approche multi-réseaux et multi-énergies** **303**
  - 1. Les énergies renouvelables, un nouveau champ d'action pour la Fédération 303
  - 2. La diversification dans les réseaux de chaleur et de froid 311

|   |            |
|---|------------|
| <b>III. Des collectivités locales aux citoyens : la maîtrise de la demande d'énergie</b>  | <b>316</b> |
| 1. Réaliser des économies d'énergie sur le patrimoine des collectivités locales   | 316        |
| 2. L'éclairage public, un nouveau front pour la Fédération  | 322        |
| 3. L'amorce d'une action en direction des citoyens  | 327        |
| <b>IV. La FNCCR, actrice incontournable des politiques énergie-climat en France</b>   | <b>329</b> |
| 1. La FNCCR et les AODE, acteurs de la territorialisation des stratégies nationales   | 329        |
| 2. De la menace à la coopération : l'échelon régional, nouvel allié des AODE  | 334        |
| <br><b>CHAPITRE HUIT LE SERVICE PUBLIC LOCAL DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT À L'ÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE</b>  | <b>340</b> |
| <b>I. Le renforcement et la diversification d'une compétence eau historique : du FNDAE à la GEMAPI</b>  | <b>342</b> |
| 1. La réactivation par la Fédération de sa compétence eau dans les années 1990 au service de l'optimisation des services publics locaux   | 342        |
| 2. De la LEMA (2006) au développement difficile de la GEMAPI : la FNCCR dans le creuset territorial de la transition écologique du petit au grand cycle de l'eau                | 346        |
| <b>II. Les débats sur les modes de gestion locale et de regroupement territorial des services publics de l'eau et de l'assainissement : des enjeux permanents pour la FNCCR</b> | <b>353</b> |
| 1. Dualité et complémentarité des modèles concessifs et en régie/SEM  | 353        |
| 2. La construction originale de France Eau Publique au sein de la FNCCR et sa reconnaissance croissante   | 356        |
| 3. Les enjeux de la concentration territoriale et les défis de l'intercommunalité dans la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement                             | 359        |
| <b>III. Un département Cycle de l'eau en pleine croissance, positionnant la FNCCR au cœur des défis de la transition écologique</b>   | <b>362</b> |
| 1. La dynamique de croissance du département Cycle de l'eau   | 362        |
| 2. Le développement d'activités multiformes de la FNCCR du petit au grand cycle de l'eau  | 364        |
| 3. Des élus de la FNCCR pleinement reconnus comme acteurs majeurs de la filière   | 368        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CHAPITRE NEUF À LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX SERVICES PUBLICS : NUMÉRIQUE, MOBILITÉS, GESTION DE LA DONNÉE</b> | <b>374</b> |
| <b>I. Accompagner la transition numérique dans les territoires</b>   | <b>375</b> |
| 1. L'enfouissement des réseaux de télécommunications   | 375        |
| 2. La reconnaissance d'un service public local dans les communications électroniques                         | 380        |
| 3. Faire vivre la nouvelle compétence locale   | 386        |
| <b>II. Les mobilités, un nouvel horizon pour la Fédération</b>   | <b>396</b> |
| 1. Accompagner le développement de l'électromobilité   | 396        |
| 2. La FNCCR, défenseure d'une vision territoriale, plurielle et intégrée des mobilités                       | 407        |
| <b>III. Les collectivités territoriales, actrices du service public de la donnée</b>                         | <b>413</b> |
| 1. L'énergie et les compteurs et réseaux intelligents : un rôle pionnier                                     | 413        |
| 2. Vers un service public local de la donnée ?   | 425        |
| <br>   |            |
|                             |            |
| <b>CONCLUSION</b>  | <b>433</b> |



Crédits photos :

p. 46, 49, 51, 52, 59 à gauche, 71, 75, 80 à droite, 82, 83, 104, 111, 116, 120, 121, 123, 128, 130, 139, 146, 147, 152, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 169, 177, 179, 208, 209, 213, 217, 220, 221, 224, 232, 250 : © Arch. FNCCR

p. 17, 241, 394, 402 : © FNCCR

p. 59 à droite : © BNF

p. 80 à gauche, 87 : © SIEA

p. 89 : © Assemblée nationale

p. 191 : © Mairie Semur-en-Auxois

p. 320 : © Antonin Weber

p. 260, 267, 270, 281, 328 : © Patrice Diaz



**Christophe Bouneau** est professeur émérite d'histoire économique à l'Université Bordeaux Montaigne, coordinateur de la chaire RESET de la Fondation Bordeaux Université. Il est par ailleurs Président du Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie de la Fondation EDF.

**François-Mathieu Poupeau** est sociologue et politiste de formation, il est actuellement directeur de recherche au CNRS et professeur de l'Ecole des Ponts ParisTech.

Ces deux auteurs ont écrit de nombreux ouvrages se rapportant notamment, pour le premier, à l'histoire des réseaux techniques et des entreprises de réseaux, à l'histoire et critique en sciences humaines et sociales de la transition énergétique, ou encore à l'histoire du développement régional, de la régionalisation et de l'aménagement du territoire, et pour le second, aux politiques publiques de transition énergétique en France et en Europe, à la réforme de l'Etat territorial et à la socio-histoire de la (dé)centralisation en France.

Créée en 1934, la **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies** est une association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation et à l'amélioration continue des services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets). À l'occasion de sa 90<sup>e</sup> année d'existence, elle a décidé de confier à deux chercheurs, familiers de son action et de ses archives (Christophe Bouneau et François-Mathieu Poupeau), une « Histoire de la FNCCR ».

Organisme représentatif, qui regroupe à la fois des collectivités (communes, communautés, métropoles, syndicats d'énergie, départements, régions...) qui délèguent les services publics et d'autres qui les gèrent elles-mêmes (régies, SEM, coopératives d'usagers...), la FNCCR rassemble à ce jour près de 900 collectivités regroupant 61 millions d'habitants en France continentale mais également dans les zones non-interconnectées et les territoires ultramarins.

**Fédération nationale des collectivités concédantes et régies**

20, boulevard de Latour-Maubourg - 75007 PARIS

Imprimerie CHIRAT

744, route de Ste-Colombe - 42540 St-Just-la-Pendue

Novembre 2024

ISBN : 978-2-9518099-6-3

Dépôt légal : novembre 2024



SERVICES PUBLICS LOCAUX  
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES E-COMMUNICATIONS