

QUELLE PLACE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE SECTEUR ÉLECTRIQUE FRANÇAIS ?

Après un demi-siècle de nationalisation, les collectivités territoriales recouvrent un rôle de plus en plus important. Ce mouvement s'inscrit dans une tendance très générale : celle de la « territorialisation » de l'action publique, observée dans bon nombre de champs d'intervention de l'État. Quelle capacité auront alors les collectivités locales françaises – voire européennes – à faire valoir une vision alternative à la libéralisation du secteur de l'électricité ?

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

Dans le mouvement de recomposition qui affecte le secteur électrique français, les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important, quoique souvent méconnu du grand public ou des chercheurs. Dotées de compétences anciennes, en particulier du statut d'autorité concédante que la loi du 10 février 2000 a réaffirmé (1), elles ont déjà recouvré une partie des prérogatives qu'un demi-siècle de nationalisation avait occultées. Mais cette reconquête pourrait aller plus loin, comme le suggèrent certaines initiatives impulsées par des communes ou syndicats de communes, au premier rang desquelles figure celle du Sippérec (2). Ces projets, qui n'en sont parfois qu'à l'état d'ébauche, montrent que les acteurs du monde local entendent être présents dans les réformes à venir car aujourd'hui encore, ce "vieux" service public qu'est la fourniture

d'électricité représente pour eux des enjeux essentiels. Le premier enjeu peut se formuler en terme d'aménagement du territoire : pour une commune ou pour un département, s'impliquer dans la gestion du secteur électrique, c'est tout d'abord contribuer à renforcer un territoire institutionnalisé. L'implication de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR) dans les réformes et dans la gestion du secteur électrique depuis les années 1930 a toujours témoigné de la volonté du monde rural départemental de peser sur les décisions publiques pour accélérer la diffusion de l'électricité dans les campagnes, que l'on ne voulait pas voir délaissées par les investisseurs privés, puis par EDF. De même, l'histoire du Sippérec témoigne du souci constant des élus de la banlieue parisienne de voir leurs administrés traités au même titre que les habitants de la ville de

1) Cf. notre article introductif, dans ce dossier : "Un siècle d'intervention publique dans le secteur de l'électricité en France".

(2) Cf. l'interview réalisée par Frédérique PALLEZ et Francis PAVÉ dans ce dossier.

Si, aujourd'hui, la confrontation entre l'Etat et le monde local ne se fait plus sur un mode ouvertement conflictuel, de nouveaux horizons s'ouvrent néanmoins pour les collectivités territoriales dans leurs relations avec l'Etat, les opérateurs mais également les instances communautaires.

Paris. Les vertus qui sont prêtées, à tort ou à raison, à l'électricité en terme d'attractivité économique et sociale participent de cette volonté d'être présent dans les décisions prises et ce, d'autant plus que la libéralisation fait craindre une exacerbation des disparités territoriales, à l'instar de ce qui a pu se passer pour les réseaux à haut débit.

Le second enjeu est, quant à lui, d'ordre matériel et financier: à une période où l'État transfère un nombre croissant de charges vers le niveau local, le renforcement des compétences des collectivités permet également à celles-ci de disposer de moyens utiles pour la conduite de politiques publiques. Cette dimension a été au cœur de la négociation de nouveaux contrats de concession

entre EDF et les collectivités locales dans les années 1990, où s'est posée, entre autres, la question du partage de la rente générée par l'activité de distribution. Là encore, les exemples mentionnés par le Sippérec sur la question de l'enfouissement des lignes, des véhicules électriques ou de l'aide aux populations précaires témoignent du souci des élus de se procurer des ressources significatives pour mener des actions qu'ils jugent pertinentes, dans les domaines de l'environnement ou du social. La question se pose (et avec plus d'acuité encore en Allemagne ou en Belgique) du maintien des rede-

(3) Cf. l'article d'Adrien FENDER dans ce dossier.

Les questions de l'enfouissement des lignes, des véhicules électriques ou de l'aide aux populations précaires témoignent du souci des élus de se procurer des ressources significatives pour mener des actions qu'ils jugent pertinentes dans les domaines de l'environnement ou du social.

vances de concession ou d'occupation du domaine public qui, représentant des sommes beaucoup plus substantielles qu'en France: estimées, outre-Rhin, à quelques milliards d'euros, elles abondent largement les budgets communaux.

Enfin, le troisième enjeu – et non le moindre – est d'ordre politique: derrière certaines interventions locales se profile aussi l'idée de faire valoir une certaine conception de l'action publique et des rapports que la puissance publique doit entretenir avec le monde économique. Sur ce point, les différences d'appréciation entre échelons territoriaux d'administration ont toujours représenté des sources potentielles de conflits. Durant l'entre-deux-guerres, les expériences françaises de la municipalisation gestionnaire et du socialisme municipal l'ont montré, qui ont opposé les libéraux, qui étaient à la tête de l'État, et certains élus locaux, qui voulaient mettre en pratique leurs idées alternatives en matière d'intervention de la puissance publique dans l'économie. Si, aujourd'hui, les termes du débat ont changé et si la confrontation entre l'État et le monde local ne se fait plus sur un mode aussi ouvertement conflictuel, de nouveaux horizons s'ouvrent néanmoins pour les collectivités territoriales dans leurs relations avec l'État et les opérateurs, bien sûr, mais également avec les instances communautaires. Là encore, l'exemple allemand apparaît aujourd'hui comme l'un des plus emblématiques en Europe (3). Il pose la question du devenir des *Stadtwerke*, ces régies ou entreprises de droit privé ou public qui assurent en règle générale

la gestion de plusieurs réseaux (eau, gaz, chaleur, transports en commun, etc.) et qui constituent la pierre angulaire du modèle allemand de service public. En effet, elles contribuent à financer certaines activités déficitaires (transports en commun) par d'autres beaucoup plus rentables (énergie). Avec la mise en concurrence de l'ensemble des distributeurs et la fin éventuelle du système de compensation financière inventé pour financer les transports (*Querverbund*), c'est tout cet édifice qui est potentiellement remis en question, donnant lieu à une mobilisation importante des édiles et des administrés dans certaines villes allemandes.

Moins spectaculaire mais tout aussi significatif, la France représente également un laboratoire intéressant pour observer l'émergence de visions alternatives au modèle néolibéral prôné par la Commission européenne et l'État français. L'exemple de la défense du consommateur par le Sippérec développé dans ce dossier est intéressant. Il montre bien l'ambition manifestée par certains élus de se positionner en tant que protecteurs des intérêts de leurs administrés et de ne pas laisser cette fonction sous la seule responsabilité de l'autorité de régulation ou d'un ensemble d'associations de consommateurs, dont ils estiment qu'ils seront moins efficaces ou moins légitimes. Cette prise de position originale illustre parfaitement qu'une conception alternative de l'action publique

(4) Nous avons développé plus amplement cette question dans l'ouvrage : *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'Etat jacobin*, Paris, CNRS Editions, 2004.

peut être aujourd'hui encore portée par le niveau local, qui considère l'espace communal ou intercommunal comme lieu d'exercice d'un contre-pouvoir face au marché. Ainsi, à l'instar de l'entre-deux-guerres, le début de ce siècle laisse se profiler un certain nombre de divergences de fond entre l'État, les institutions communales et les pouvoirs locaux, autour de la forme institutionnelle que prendra le nouveau paysage énergétique. Que peut-on dire aujourd'hui des nouveaux équilibres qui s'instaurent ou sont en passe de s'instaurer en France? Ce retour en force du local marque-t-il la fin de la centralisation qui a caractérisé le demi-siècle passé? Bat-il en brèche un État jacobin qui essaie de trouver de nouveaux repères? La réponse à cette série de questions n'est pas aisée, tant se mêlent un certain nombre de mouvements contradictoires qui interdisent une lecture simple et univoque des transformations en cours (4). L'intervention accrue de la Commission Européenne et la promotion d'un modèle économique qui, ayant vocation à se diffuser dans des systèmes nationaux très différents les uns des autres, peut donner, malgré le principe de subsidiarité reconnu aux États, une impression de centralisation, surtout dans les pays à structure fédérale comme l'Allemagne. Inversement, le retour des collectivités locales françaises sur la scène de la régulation peut, au contraire, accréditer la thèse d'une forme de décentralisation de la gestion du secteur électrique, que l'avènement d'EDF en 1946 avait rendue impossible. Pour tenter d'esquisser quelques éléments de réponse et dépasser l'apparente contradiction de ce qui constitue deux facettes d'une même réalité, il nous faut revenir à l'architecture même du secteur libéralisé, qui distingue désormais deux types de marchés: les infrastructures et les services.

Dans les modèles qui prédominaient avant la libéralisation, ces deux marchés n'existaient pas en tant que tels. Les sociétés privées puis, à partir de 1946, leur successeur – EDF – assuraient en effet à la fois le transport physique du flux ainsi que sa commercialisation, sans parler de leur fonction en matière de production. À cette intégration organisationnelle correspondait une concentration de la fonction de contrôle au niveau des collectivités locales (autorités concédantes) puis, progressivement à partir des années 1930, de l'État. Avec le développement récent de deux marchés parallèles (mais étroitement interdépendants) et non nécessairement assurés par les mêmes opérateurs, la libéralisation s'est accompagnée d'une fragmentation de cette fonction. Se libérant d'une partie de la tutelle de l'État, les collectivités locales, fortes de la loi de 1906, ont recou-

vré une liberté d'action qu'elles avaient en partie perdue après la nationalisation. Mais, pour le moment, cette liberté s'exerce essentiellement sur le marché des infrastructures: l'action du Sippérec décrite dans ce dossier le montre bien.

Profitant de la négociation de nouveaux contrats de concession initiée par la FNCCR et EDF à partir du début des années 1990, les communes, dont la plupart sont regroupées en syndicats départementaux, se positionnent de plus en plus comme un contre-pouvoir en matière de gestion des infrastructures d'électricité. Propriétaires du réseau de distribution, elles entendent avoir leur mot à dire en matière d'enfouissement des lignes, de qualité du courant (nombre et durée des coupures, etc.), autant de dossiers qui peuvent intéresser les élus et les fonctionnaires territoriaux. De ce point de vue, la libéralisation s'est donc incontestablement accompagnée d'une montée en puissance des pouvoirs locaux, soucieux de rappeler les obligations de service public à un concessionnaire pouvant être tenté de privilégier son développement international. Si elle s'accompagne aujourd'hui de nombreuses limites – l'État et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) étant attentifs à ce que cette intervention ne limite pas *de facto* la concurrence ou ne grève pas trop fortement le coût d'accès aux infrastructures (5) – cette résurgence n'est sûrement pas encore achevée. Des formules plus ambitieuses pourraient être à terme envisagées comme, par exemple, la participation de communes ou syndicats de communes aux huit Gestionnaires du Réseau de Distribution (GRD) qui ont été mis en place en 2004 pour assurer le transit de l'électricité sur le territoire local, sous forme de Sociétés d'économie mixte (SEM).

En revanche, la capacité d'action des pouvoirs locaux reste aujourd'hui beaucoup plus faible en ce qui concerne le marché de la fourniture, autrement dit sur les tarifs et services offerts à la clientèle (6). Elle fait au mieux figure d'aiguillon poussant EDF à améliorer la qualité de service à travers certaines dispositions contenues dans les cahiers des charges de concession. Sinon, la loi de modernisation du 10 février 2000 n'a guère transféré de compétences substantielles nouvelles en la matière. Si l'on excepte les régies, pour ce qui concerne la tarification des éligibles, les collectivités locales n'ont guère voix au chapitre, que ce soit directement ou indirectement, la fixation des tarifs de péage étant du ressort de l'État. Pour ce qui concerne les non éligibles, les hausses tarifaires sont toujours décidées par la tutelle des Finances en fonction de considérations macroéconomiques. Dans les projets en discussion, il n'a nul-

(5) Ainsi, le montant des redevances de concession ou d'occupation du domaine public est surveillé de près par l'État qui, en outre, se donne la possibilité de refuser certaines clauses du cahier des charges en vertu de l'article 19 de la loi du 10 février 2000, au risque de contrevenir à la liberté contractuelle garantie par les lois de décentralisation.

(6) Ce qui ne veut pas dire que, par ailleurs, les collectivités territoriales n'ont pas d'opportunités nouvelles. Avec l'éligibilité des communes au premier juillet 2004, il est possible de réaliser des groupements d'achats, comme cela a pu être fait dans les télécommunications. Le Sippérec s'y est déjà employé et la FNCCR entend apporter son expertise pour renforcer le pouvoir de négociation des collectivités locales en vue de faire baisser leur facture énergétique.

lement été question, à aucun moment, de renforcer les compétences des collectivités locales en la matière. Les collectivités locales n'ont toujours pas la possibilité de créer de nouvelle régie ou Société d'économie mixte (SEM), ni de vendre leur électricité – si, éventuellement, elles en produisent – à des clients finaux. En outre, la généralisation de l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR) à l'ensemble de la clientèle des particuliers en 2007 devrait entériner une profonde transformation de la notion même de concession. Considérée jusqu'à présent comme un droit à transporter et commercialiser une énergie (ce qui était logique, dans un système où l'on ne pouvait pas distinguer ces deux activités), celle-ci devrait se réduire à un simple droit à transporter. Quant à la commercialisation (fourniture d'énergie et services associés), elle devrait être soumise à un marché concurrentiel dont les règles du jeu ressortissent principalement à des négociations entre l'appareil d'État (administrations de tutelle et CRE), les opérateurs et les institutions communautaires. Même si elles témoignent d'un certain assouplissement, les prises de position récentes du Conseil d'État sur les interventions des collectivités locales en matière de réseaux à haut débit ont rappelé avec force la doctrine de l'institution depuis le début du siècle, à savoir une limitation des initiatives locales dans les marchés ouverts à la concurrence. Aussi, l'exercice du pouvoir concédant est-il appelé à se limiter, en ce qui concerne la fourniture d'énergie, à stimuler un peu plus l'opérateur sur la qualité de la fourniture ou des services. Il ne saurait en aucun cas, aux yeux des législateurs actuels, redevenir ce qu'il était avant la nationalisation où, à l'instar des secteurs de l'eau et de l'assainissement, les collectivités locales avaient un pouvoir de fixation des tarifs et des investissements.

Bien évidemment, ce dessaisissement n'a rien d'inéluctable. Il dépend en grande partie de la capacité qu'auront les collectivités locales françaises – voire européennes – à faire valoir une vision alternative à la libéralisation. Le succès – ou l'échec – de l'initiative du Sippérec dans le domaine de la défense des consommateurs constituera une étape décisive du processus de transformation du modèle français de service public. Dans la première hypothèse, les collectivités locales opéreraient leur grand retour dans le secteur électrique français, en s'ingérant dans la relation entre opérateurs et particuliers. De ce fait, serait presque recréé le régime de concession qui existait avant 1946 et qui embrassait les activités d'infrastructures et de services (7). Une telle initiative a-t-elle une chance d'aboutir à un résultat signi-

(7) Nous simplifions car, si le projet du Sippérec aboutissait, on peut penser qu'il donnerait lieu à un cadre juridique très différent de la concession. D'une part, l'organisation d'un groupement d'achat pour l'ensemble des consommateurs relevant d'une concession pourrait n'être qu'une possibilité et non une obligation expresse faite aux autorités concédantes. D'autre part, dans un tel système, les collectivités locales ne

ficatif? Pour y parvenir, le Sippérec aura à surmonter un certain nombre d'obstacles :

- d'une part, le modèle de service public implicitement promu par le Sippérec à travers cette proposition s'apparente, toutes proportions gardées, à celui de la gestion de l'eau, qui n'a guère le soutien des réformateurs, qu'ils soient français ou européens; les déboires de ce secteur font plutôt l'objet d'un rejet de la part d'acteurs qui croient davantage aux vertus d'une relation directe entre fournisseurs et clients; le Sippérec aura donc à convaincre que le schéma qu'il préconise est plus légitime et efficace que celui, idéal typique, d'un marché duquel la Commission de régulation de l'énergie (CRE) voudrait exclure toute forme trop importante d'influence politique;

- d'autre part, il n'existe guère, pour le moment, de lobbying organisé au niveau européen à même de promouvoir une telle vision alternative et ayant un poids institutionnel lui permettant de contester le leadership que la DG COMP et les administrations d'État nationales, opposées à un tel schéma, ont toujours exercé dans la conduite des réformes; des réseaux se sont certes constitués à un échelon européen: Énergie-Cités, qui rassemble plusieurs dizaines de villes européennes, s'efforce de promouvoir une politique plus soucieuse de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie; de son côté, la Confédération européenne des distributeurs d'énergie publics communaux (CEDEC), qui fédère une grande partie des régies européennes, entend défendre un modèle de service public local fondé sur un lien fort avec les élus et fonctionnaires territoriaux; mais le poids de ces organismes demeure encore périphérique face aux gros opérateurs ou aux grands consommateurs, dont l'audience est beaucoup plus large; en outre, les revendications locales françaises ne rejoignent que partiellement celles de pays ou régions de tradition décentralisatrice comme l'Allemagne, le Bénélux ou la Scandinavie, qui ont souvent accepté le schéma préconisé par la Commission Européenne;

- enfin, à un échelon purement national, une association aussi influente que la FNCCR n'a pas (encore?) fait de la revendication du Sippérec son cheval de bataille (8); si elle s'inscrivait dans la longue durée, cette absence de mobilisation collective pourrait profiter à une vision centralisatrice des réformes, promue par des acteurs qui rêvent d'un marché harmonieux mettant en relation des consommateurs présumés éclairés et des opérateurs poussés à la vertu par un régulateur réputé indépendant.

s'interposeraient pas vraiment dans la relation contractuelle entre opérateurs et clients. Elles ne feraient que grouper des achats, ce qui est un dispositif bien différent de la concession, lequel implique la médiation d'un tiers ayant capacité à fixer des tarifs.

(8) C'est ce qui ressort, en tout cas, des débats de son dernier congrès, tenu à La Rochelle, fin septembre 2003.