



**HAL**  
open science

# La fabrique d'une solidarité nationale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France

François-Mathieu Poupeau

► **To cite this version:**

François-Mathieu Poupeau. La fabrique d'une solidarité nationale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France. *Revue Française de Science Politique*, 2007, 57 (5), pp.599-628. halshs-00165523v1

**HAL Id: halshs-00165523**

**<https://shs.hal.science/halshs-00165523v1>**

Submitted on 26 Aug 2007 (v1), last revised 5 Aug 2008 (v2)

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

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

Université Paris Est

# LATTS

Laboratoire Techniques,  
Territoires et Sociétés  
CNRS - UMR 8134

Réseaux, Institutions, Territoires

## **LA FABRIQUE D'UNE SOLIDARITE NATIONALE.** Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France

François-Mathieu Poupeau

Publié dans la *Revue française de science politique*, 57, 4, août 2007

ENPC - LATTS

6 et 8, avenue Blaise Pascal  
Cité Descartes

F.77455 Marne-la-Vallée Cedex 2

Tél. : +33.(0)1.64.15.38.02

Fax : +33.(0)1.64.15.36.00

<http://latts.cnrs.fr>

## Résumé de l'article

*Le processus ayant conduit à uniformiser les tarifs domestiques de l'électricité constitue un objet politique stimulant en ce qu'il nous donne à voir la fabrique d'une solidarité nationale. S'inscrivant dans une perspective sociohistorique, cet article en retrace le cours, de l'entre-deux-guerres au début des années 1990. Il met en évidence le rôle éminent qu'y ont joué l'Etat et le monde rural. Il pointe tout particulièrement en quoi ce dernier a exercé une influence décisive non pas au travers du Sénat ou des jeux organisant le système politico-administratif local mais par l'entremise d'une association d'élus, nous invitant par là même à porter un regard plus attentif à cette composante du système politique dans la structuration de la société française.*

Au moment où elle se voit menacée par l'ouverture à la concurrence des grands réseaux de service public, la péréquation géographique tarifaire<sup>1</sup> fait partie de ces institutions que l'ordre politique pose comme des objets « naturels » voire immuables<sup>2</sup>. Consubstantielle, pour beaucoup, à un pays jacobin, où la notion d'égalité est profondément ancrée dans la vie sociale, son existence a été étonnamment peu interrogée par ceux qui se sont penchés, tout au long des années 1990, sur les origines et les spécificités du modèle français de service public<sup>3</sup>. Beaucoup se sont contentés de l'expliquer par des motifs que l'on pourrait qualifier de « constitutionnels » car renvoyant à la doctrine française de service public qui a lentement émergé à partir de la fin du dix-neuvième siècle pour se stabiliser dans les années 1930. Elaborée par Léon Duguit, confortée par une série d'arrêts du Conseil d'Etat et de travaux de juristes, cette doctrine marque, il est vrai, une étape essentielle dans la construction de l'Etat Providence solidariste<sup>4</sup>. Se fondant sur une conception « objectiviste » et positiviste du droit<sup>5</sup>, fortement influencée par la sociologie et les travaux d'Emile Durkheim, elle transforme en substance le rôle de l'Etat. D'un Etat-puissance, détenteur du monopole de la violence légitime, celui-ci est appelé à se muer en architecte de la solidarité sociale en prenant en

---

<sup>1</sup> Que l'on peut définir comme une opération qui consiste à appliquer un tarif commun à une catégorie d'utilisateurs, et ce indépendamment des coûts de revient propres au territoire sur lequel ils se trouvent (Christian Stoffaès (dir.), *Services publics. Question d'avenir*, Paris, Odile Jacob, 1995, pages 239-244). On peut citer comme exemple de péréquation nationale le prix unique du timbre poste pour les petits affranchissements, les tarifs d'électricité basse tension ou, jusqu'à une période récente, le prix du kilomètre servant à calculer les tarifs s'appliquant aux voyageurs dans les chemins de fer. Dans la suite de cet article, nous utiliserons indifféremment les termes de « péréquation » et d'« uniformisation », même si leur sens originel n'est pas tout à fait le même.

<sup>2</sup> Institution doit être ici entendue au sens large que lui assigne Jacques Lagroye (Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, page 151). Sur le processus d'objectivation, qui confère à ce qui n'est qu'une simple pratique ou qu'une croyance la force d'une réalité extérieure, perçue comme étant immanente au corps social, cf Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

<sup>3</sup> Parmi l'abondante littérature produite durant cette période de remise en question du modèle français de service public, cf Pierre Bauby, Jean-Claude Boual (dir.), *Les services publics au défi de l'Europe*, Paris, Les Editions ouvrières, 1993 ; Christian Stoffaès (dir.), *opus cité* ; Renaud Denoix de Saint Marc, *Le service public. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1995 ; Conseil d'Etat, *Rapport public 1994*, Paris, La Documentation française, 1995 ; Elie Cohen, Claude Henry, *Service public, secteur public*, Paris, La Documentation française, 1997. Dans ces travaux, lorsqu'elle n'est pas passée sous silence, la péréquation est soit réifiée, soit expliquée en des termes très généraux, le plus souvent culturalistes.

<sup>4</sup> Jacques Chevalier, *Le service public*, Paris, PUF, 1994 ; Claire Andrieu, « Enquête sur les origines du service public en France », *Echange et Projets*, n°74, juillet 1995.

<sup>5</sup> Pour Léon Duguit, le droit est considéré comme étant l'expression de la société et non plus un simple instrument au bénéfice des gouvernants. Cette mutation est fondamentale car elle fait de l'Etat une entité assujettie au droit et mise au service des citoyens.

charge les activités d'intérêt général nécessaires au développement de la vie collective<sup>6</sup>. Si, par ce biais, la nouvelle doctrine entend poser des limites à une intervention publique qui pourrait être abusive, elle ouvre également la voie à une extension considérable de son champ d'action, comme en témoigne le large spectre des activités qui relèvent aujourd'hui de la notion de service public.

Cette conception solidariste a longtemps pu faire penser que le modèle français de service public s'accompagnait *sui generis* d'une péréquation géographique des tarifs, expression d'un « pacte républicain » entre mondes rural et urbain d'une part, entre zones économiques riches et régions plus défavorisées d'autre part. Formant l'un des trois piliers des fameuses « lois de Rolland » qui ont tenté de théoriser la notion de service public<sup>7</sup>, le principe d'égalité de traitement est souvent interprété dans ce sens large et invoqué pour justifier l'existence d'une telle disposition. Toutefois, comme le soulignent les juristes<sup>8</sup>, l'égalité de traitement stipule simplement qu'à conditions égales, tout usager doit être traité de manière identique à un autre, y compris sur le plan tarifaire. Ainsi, deux individus habitant une même rue et ayant des besoins identiques auront droit aux mêmes tarifs de téléphone ou de gaz. En revanche, en théorie, ils peuvent se voir proposer une offre et un prix distincts s'ils habitent deux communes aux conditions de desserte très différentes ou s'ils présentent des profils de consommation contrastés. Des spécificités de nature géographique ou technique peuvent donc justifier un traitement tarifaire modulé entre usagers, faisant de la péréquation une exception plutôt qu'une règle absolue dans le mode de gestion des grands réseaux de service public<sup>9</sup>.

L'origine d'une péréquation tarifaire n'est donc pas à rechercher dans une doctrine fondatrice, qui s'imposerait à l'ensemble des grands réseaux de service public. Elle résulte de construits sociaux singuliers, de compromis propres à chaque secteur, et qui sont intéressants à étudier en ce qu'ils nous donnent à voir comment se fabrique une forme de solidarité territoriale. C'est à l'analyse de l'un de ces processus, celui qui a conduit à uniformiser les tarifs de la clientèle domestique de l'électricité en France, que cet article est consacré<sup>10</sup>. Comme nous le verrons en nous inscrivant dans une perspective sociohistorique<sup>11</sup> qui combine l'étude de sources primaires et secondaires<sup>12</sup>, l'adoption d'une telle mesure est le fruit d'un cheminement complexe et difficile à cerner. Nul texte de loi – pas même celui du 8 avril 1946 nationalisant les anciennes sociétés privées –, nulle disposition réglementaire explicite n'y font référence jusqu'à une période récente. Il faut en effet attendre la loi du 10 février 2000

---

<sup>6</sup> Jean-Michel Blanquer, « L. Duguit et le lien social », in Séverine Decretton (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>7</sup> Louis Rolland, *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1943.

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, n°48, Paris, La Documentation française, 1997, pages 45-48 ; Marceau Long, « Principe d'égalité et tarification des services publics locaux », *Les petites affiches*, 15 mai 1995, n°58, pages 4-12.

<sup>9</sup> Sur la portée et l'étendue de la péréquation tarifaire dans les grands réseaux de service public avant les réformes récentes, cf Christian Stoffaës, *opus cité*, page 242.

<sup>10</sup> Nous ne nous concentrerons que sur le territoire de la France métropolitaine, sans aborder le cas des DOM-TOM. En outre, nous ne nous intéresserons pas aux 5% du territoire couverts par des régies communales ou intercommunales, survivance des origines « locales » du secteur électrique, régies qui pouvaient proposer, jusqu'à très récemment, des tarifs distincts de ceux pratiqués par Electricité de France (EDF).

<sup>11</sup> Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1996.

<sup>12</sup> Nous nous sommes appuyés sur les nombreux travaux qui ont été réalisés dans le cadre, notamment, de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France (AHEF). Nous les avons complétés par l'étude de documents et archives disponibles à la Bibliothèque nationale de France (BNF), au Centre des archives contemporaines des Archives nationales (CAC), au Centre des archives économiques et financières (CAEF) du Ministère des finances et aux archives d'EDF. Ces sources et leurs références exactes seront mentionnées au fil de notre propos. Enfin, deux entretiens ont été menés avec Marcel Boiteux, ancien Directeur général puis Président d'EDF, qui a été au cœur de l'ensemble des négociations ayant abouti au « tarif universel » de 1965.

transposant la première directive européenne sur la libéralisation du secteur électrique pour voir apparaître pour la première fois cette disposition dans notre corpus législatif. En l'absence de débat national, la péréquation tarifaire résulte plutôt d'un écheveau de petites décisions qui s'étendent sur plus d'un demi-siècle, de l'entre-deux-guerres au début des années 1990, date à laquelle l'ensemble des particuliers bénéficient de tarifs identiques.

Dans ce long processus, une association d'élus locaux, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), se distingue tout particulièrement. Constituée au début des années 1930 pour représenter l'ensemble des communes face aux grandes sociétés privées qui dominent alors le secteur électrique, la FNCCR devient assez rapidement un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. Grâce à une large assise politique, qui lui confère de nombreuses ressources institutionnelles, grâce à l'expertise qu'elle développe sur les questions tarifaires, celle-ci parvient en quelques années à s'arroger un monopole dans la représentation des usagers, écartant progressivement d'autres associations concurrentes. C'est par son entremise que les représentants du monde rural parviennent à obtenir d'EDF une uniformisation départementale des tarifs dont ni les industriels de l'électricité ni les villes ne voulaient jusqu'alors. Cette première étape ouvre alors la voie à une plus large péréquation, régionale puis nationale, lorsque l'Etat et EDF estiment que les différences entre départements sont peu discriminantes. Ce mécanisme de « mise en solidarité » des usagers, qui pointe le rôle décisif joué par la FNCCR mais aussi, indirectement, par l'Association des maires de France, met en évidence une forme d'influence originale du monde rural, jusqu'ici peu appréhendée par les travaux de science politique. Elle ne s'exerce ni à travers le Sénat ni à travers les jeux structurant le système politico-administratif local, vecteurs traditionnels des intérêts ruraux. Dans une configuration institutionnelle où les blocages entre communes sont importants, où la délibération politique se heurte à des conflits marqués, c'est par l'entremise du canal associatif, celui des élus locaux, que la mesure est portée puis adoptée, dans l'opacité la plus totale. La mise en évidence de ce mécanisme d'influence nous invite à porter un regard plus attentif au rôle des associations d'élus, non seulement dans la structuration du régime républicain<sup>13</sup> mais aussi dans un certain nombre de mesures ou de politiques publiques qui ont contribué à forger la société française.

## L'IMPENSABLE SOLIDARITE NATIONALE

Pendant longtemps, en France, la notion même de péréquation géographique tarifaire fait figure d'hérésie pour ce qui concerne la distribution d'électricité. Cette « impensable solidarité » nationale tient largement au mode de développement des premiers réseaux qui, contrairement aux chemins de fer ou aux télécommunications, dont la vocation est assez rapidement de s'étendre à de vastes zones, restent à leurs débuts circonscrits à un périmètre étroit, le plus souvent communal<sup>14</sup>. Du fait de contraintes techniques limitant les possibilités de transport de l'électricité à distance, les premiers réseaux se développent par îlots, obéissant au schéma-type suivant : l'association étroite d'une petite centrale hydroélectrique ou thermique et d'un réseau de distribution à l'échelle de quelques quartiers de ville ou d'un centre-bourg. Les concessionnaires sont de petite taille, très dispersés et se concentrent surtout autour des centres urbains et de leur périphérie immédiate, où ils implantent leurs moyens de production. Malgré les innovations technologiques apportées à partir de la fin du dix-

---

<sup>13</sup> Patrick Le Lidec, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Doctorat en science politique, Université Paris I, novembre 2001.

<sup>14</sup> François Caron, Fabienne Cardot (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome 1 : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991.

neuvième siècle, le développement du secteur reste fortement marqué par cette spécificité originelle jusque dans les années 1920, rendant difficile toute tentative d'uniformisation tarifaire.

### *La commune, un horizon longtemps indépassable de la solidarité territoriale*

Dans ce contexte, les collectivités locales s'imposent assez naturellement comme les interlocuteurs privilégiés des premiers industriels de l'électricité. Après une période d'ambiguïté sur le statut exact de la distribution d'électricité<sup>15</sup>, la loi du 15 juin 1906, suivie de plusieurs décrets d'application, érige la distribution d'énergie en service public local. Avec ce texte, les communes, qui avaient déjà mené de nombreuses actions pour développer l'électricité, voient leurs compétences et leur rôle d'encadrement confirmé, et ce d'autant plus que l'Etat fait montre d'un relatif désintérêt pour un « bien » qu'il ne considère pas comme étant un service public relevant de sa responsabilité. Certes, il n'est pas totalement absent dans le jeu des décisions locales<sup>16</sup>. Comme dans beaucoup de dossiers intéressant les affaires municipales, tout en prenant soin de ne pas froisser la susceptibilité de maires jaloux de leurs prérogatives, le préfet ou l'ingénieur des Ponts et chaussées chargé du contrôle des distributions d'énergie électriques intervient lorsqu'il s'agit de faire respecter les droits de concessionnaires, de résoudre les conflits sur les hausses de tarifs, de mettre un frein aux prétentions manifestées par certaines communes à prendre en charge par elles-mêmes la distribution d'électricité ou de faire respecter les clauses du cahier des charges type qui encadre les contrats. Toutefois, cette implication ne doit pas faire oublier que, globalement, l'Etat demeure un acteur peu présent dans l'organisation générale du secteur. Encore fortement imprégné par une philosophie libérale en matière de politique économique<sup>17</sup>, celui-ci laisse pendant longtemps aux industriels et aux élus locaux l'initiative de développer la toute nouvelle énergie, réduisant son rôle à une fonction d'encadrement administratif et technique.

Cette configuration à la fois technico-économique – un développement de l'électricité par petits îlots peu ou pas interconnectés – et institutionnelle – la reconnaissance des communes comme autorité concédante – fait que, jusqu'aux années 1920, l'horizon de la solidarité territoriale reste circonscrit à la commune. C'est en effet à cet échelon que se pense et se négocie l'accès à la modernité électrique. Que ce soit dans le cadre assez lâche de la

---

<sup>15</sup> A l'origine, les industriels sont soumis à deux principaux régimes juridiques (François Caron, Fabienne Cardot, *opus cité*). Le premier, l'autorisation de voirie, est assez libéral, dans le sens où il offre peu de contraintes aux électriciens : les tarifs ne sont soumis à aucune réglementation, les obligations de desserte sont inexistantes. Les sociétés privées doivent simplement respecter le règlement de voirie pour l'utilisation du domaine public. Le second, la délégation de service public, est plus contraignant car il assigne certaines obligations à l'entreprise privée en matière de tarification et d'investissements.

<sup>16</sup> Il ne nous est pas possible ici de citer l'ensemble des monographies – très nombreuses – qui ont été consacrées au développement des premiers réseaux électriques et gaziers. Ces travaux sont conservés aux archives d'EDF. Parmi ceux-ci, on consultera avec profit les ouvrages de Jean-Baptiste Le Pezron (*Pour un peu de lumière. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Electricité à RENNES jusqu'à la première guerre mondiale*, Evry, Imprimerie IJN, 1986 ; *Pour un peu d'énergie. Petites Histoires du Gaz de Ville et de l'Electricité à RENNES de 1914 à 1939*, Paris, Imprimerie Jarach – La Ruche, 1988) ; René Sauban (*Des ateliers de lumière. Histoire de la distribution du gaz et de l'électricité en Loire-Atlantique*, Université de Nantes, Université Inter-Ages, 1992) et Alain Beltran (*La ville-lumière et la fée électricité. L'énergie électrique dans la région parisienne : service public et entreprises privées*, Paris, Editions Rive Droite, 2002). Pour une synthèse qui ne tient toutefois pas compte des travaux récents, cf François Caron, Fabienne Cardot, *opus cité*.

<sup>17</sup> Richard F. Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

permission de voirie ou dans celui, plus contraignant, de la concession<sup>18</sup>, les discussions vont bon train au sein des communes en voie d'électrification, essentiellement autour de la question des tarifs ou du rythme de desserte des quartiers. Elles mettent aux prises les élus et le concessionnaire mais aussi l'ensemble du système d'acteurs local. Des associations de riverains, de commerçants, d'industriels se forment, qui réclament une accélération des investissements dans leur quartier, pour l'éclairage des rues ou la construction de réseaux leur permettant d'avoir accès à l'électricité. Soutenues par certains quotidiens, des campagnes politiques sont parfois menées contre le maire, que l'on accuse de favoritisme ou de stratégie politicienne. Elles peuvent influencer très directement les élections municipales, lorsqu'un problème jugé important est porté sur l'agenda politique. Ailleurs, des groupements d'usagers se constituent pour défendre leurs intérêts – au moyen de grèves de consommation si nécessaire – face à un concessionnaire que l'on suspecte de trop s'enrichir ou face à une municipalité soupçonnée d'être de connivence pour partager le surplus généré par l'activité<sup>19</sup>. S'il est difficile de tirer un panorama complet de l'ensemble des situations qui peuvent se présenter d'une commune à une autre, tant les contextes et les enjeux sont différents, il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces interactions inscrivent l'électricité comme un « bien public local », qui fait de la commune l'horizon ultime de la solidarité territoriale.

### *L'émergence timide du territoire départemental comme espace d'intégration politique*

Dans les années qui suivent, celles de l'entre-deux-guerres, cette configuration originelle subit d'importantes transformations mais qui ne sont toutefois pas de nature à modifier durablement l'ancrage communal de l'électricité. Deux mouvements conjoints, celui de l'universalisation<sup>20</sup> et de l'interconnexion des réseaux électriques, jouent dans le sens d'un élargissement constant du territoire où s'exerçait jusque là l'essentiel des interactions locales. De nouveaux acteurs – élus de communes rurales laissées à l'écart de la modernisation, conseillers généraux, techniciens du Génie rural, agriculteurs, petits industriels... – apparaissent ou se font davantage entendre au sein du secteur électrique. Ils font émerger de nouveaux enjeux et contribuent, par là même, à déplacer le centre de gravité de l'espace de la solidarité territoriale. Jusque là limité à la commune, celui-ci épouse un nouveau territoire politico-administratif, le département, ouvrant la voie aux premières revendications, sporadiques, en faveur d'une forme de péréquation tarifaire entre villes et campagnes.

Tout en ne se réduisant pas à elle<sup>21</sup>, la phase d'universalisation du réseau électrique est indissociable de la politique en faveur de l'électrification rurale qui est menée par les pouvoirs publics dès le lendemain de la Première guerre mondiale. En 1918, d'après les statistiques officielles, seules 20% des communes françaises, soit 58% de la population française, sont

---

<sup>18</sup> La loi du 15 juin 1906 n'a pas aboli le régime de l'autorisation de voirie. Elle oblige simplement les communes n'ayant pas, à cette date, de réseau électrique à avoir recours au régime de la concession pour établir leurs infrastructures.

<sup>19</sup> Sans parler de phénomènes de corruption, certains suspectent le maire et sa majorité d'être plus soucieux d'obtenir des avantages pour la commune (tarifs préférentiels voire gratuité pour les bâtiments municipaux et l'éclairage public, montant élevé des redevances d'occupation du domaine public, participation dans certains cas aux bénéfices réalisés par le concessionnaire) que de défendre leurs intérêts.

<sup>20</sup> Par « universalisation », on entend la généralisation de l'accès à l'électricité pour la totalité ou quasi-totalité de la population.

<sup>21</sup> Dans les communes que l'on qualifie d'électrifiées subsistent certains quartiers ou zones d'habitation plus dispersées dans lesquels l'électricité n'est pas encore installée. L'universalisation des réseaux passe donc aussi par l'accès à la nouvelle énergie de l'ensemble des habitants des communes déjà desservies.

électrifiées<sup>22</sup>. Deux décennies plus tard, en 1937, elles sont 96% (soit 90% de la population) à l'être, ce qui montre bien l'ampleur de la tâche accomplie. On a souvent retenu le rôle central joué par l'Etat dans cet effort d'équipement et notamment par le Génie rural. Il est vrai que, sous l'impulsion des tenants de la modernisation mais surtout des agrariens qui tiennent encore le Ministère de l'agriculture, les années 1920 et 1930 voient se succéder un ensemble de mesures étatiques qui visent à soutenir les initiatives<sup>23</sup>. Mais l'effort consenti par les collectivités locales est également décisif. Les communes sont largement mises à contribution dans le financement des réseaux ainsi que dans la mobilisation de la population locale. En l'espace de quelques années, le territoire national se couvre de plus d'un millier de syndicats intercommunaux d'électricité, chiffre qui témoigne bien de cette activité débordante<sup>24</sup>. Les communes, isolées ou regroupées, ne sont toutefois pas les seuls « passeurs » locaux vers la modernité. A leurs côtés, quoique rarement mis en évidence, les départements occupent une place importante. Relais de la plupart des dispositifs mis en œuvre par l'Etat, disposant en outre d'une certaine latitude d'action, ceux-ci mènent souvent de véritables politiques publiques locales en faveur de l'électrification. Beaucoup d'entre eux s'impliquent dans la construction de réseaux de transport haute tension, véritables épines dorsales sur lesquelles viennent se greffer les réseaux de distribution basse tension. Saisis par de nombreuses demandes émanant de la population, des milieux agricoles et industriels, ils s'efforcent, en collaboration avec la tutelle préfectorale, de mettre de l'ordre dans l'effort local d'électrification : constitution de syndicats intercommunaux pour mutualiser les moyens, élaboration de documents de planification des besoins en desserte et même, très souvent, incitation à un partage du marché entre les sociétés privées pour les pousser à investir. Ainsi donc, ils s'imposent dans les années 1920 et 1930 comme des acteurs de poids sur une scène locale jusque là essentiellement occupée par les communes.

Mais la véritable rupture avec la période précédente vient du changement de modèle économique qui survient dans les années 1920 et 1930 au sein du secteur électrique. Alors que le développement de l'électricité avait été assuré à ses débuts par une multitude d'entrepreneurs privés couplant une petite unité de production à un réseau de distribution limité au périmètre de quelques communes, on assiste à partir de la fin de la Première Guerre Mondiale à un mouvement sans précédent de concentration et de rationalisation économique. Les innovations technologiques – transport de l'électricité sur des distances de plus en plus longues, construction d'unités de production toujours plus importantes – favorisent l'émergence de sociétés puissantes, qui intègrent souvent tout ou partie de la chaîne allant de la production à la vente d'électricité. Quelques plaques régionales puis nationales se constituent autour de grands groupes – les « trusts » - contrôlant directement ou indirectement le marché, par la mise sous tutelle de fait de concessionnaires dépendant de leurs moyens de production. Ainsi donc, ce qui n'était encore au début du siècle qu'une industrie atomisée et morcelée se transforme en un système de plus en plus interconnecté, qui dépasse de loin le périmètre de la commune.

Cet élargissement du territoire fonctionnel du service public de l'électricité du fait de ce double mouvement d'extension et d'interconnexion des réseaux ne s'accompagne pourtant d'aucun changement radical s'agissant de l'espace d'intégration politique en matière de tarification. Il met au contraire en évidence un décalage croissant entre ce dernier, qui reste

---

<sup>22</sup> Maurice Lévy-Leboyer, Henri Morsel, *Histoire de l'électricité en France. Tome 2 : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pages 1194-1195.

<sup>23</sup> Sur cet arsenal de mesures financières, cf Maurice Lévy-Leboyer, Henri Morsel, *opus cité*, pages 1210-1214.

<sup>24</sup> Pierrette Stahl, « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité* (AHEF), n°6, décembre 1985, page 64.

toujours très morcelé, et le territoire technico-économique des « électriciens », lieu de création d'une interdépendance qui se joue des frontières politico-administratives. L'espace de solidarité tarifaire s'inscrit alors dans un « entre-deux » entre la commune ou syndicat de communes, lieu toujours vivace de la confrontation entre les intérêts des consommateurs, des élus et des concessionnaires, et le département, dont le rôle n'a de cesse de s'affirmer dans les années 1920. Certes, l'intervention des départements s'inscrit dès le départ dans une logique équipementière, complémentaire à l'action menée par l'Etat. Il ne s'agit aucunement de se substituer à des communes qui restent jalouses de leurs prérogatives d'autorités concédantes mais de les accompagner dans la phase d'universalisation des réseaux qui s'engage alors. De ce fait, les questions tarifaires, qui sont du ressort du contrat de concession, ne sont guère abordées explicitement. Toutefois, avec le temps, cette césure formelle s'estompe dans un certain nombre de cas. Soucieux de « remplir » les réseaux qu'ils ont contribué à financer, préoccupés de trouver des exploitants qui pourront obtenir des débouchés à l'énergie qu'ils transportent dans ces épines dorsales, alertés par certains représentants du monde agricole qui dénoncent la cherté de l'électricité, les acteurs du système départemental – élus mais aussi préfets, fonctionnaires du Génie rural – commencent à s'intéresser aux questions de tarification. Les années 1920 voient ainsi se multiplier les récriminations des usagers ruraux contre le maintien de prix élevés, accusés de grever le développement de l'électricité, et les tentatives locales de surmonter ces difficultés. Dans le Pas-de-Calais<sup>25</sup>, le Conseil général se saisit de l'affaire au milieu des années 1920 en exigeant des concessionnaires qu'ils adoptent des tarifications rationnelles à même de soutenir la demande en électricité. En 1924, plusieurs conseillers généraux vont même jusqu'à écrire une lettre au Ministre des travaux publics pour que l'on resserre des écarts jugés trop importants. Dans la Nièvre, à la fin des années 1920, le Conseil général organise une concertation avec les sociétés de distribution, d'où il ressort la mise en place de tarifs plus adaptés aux besoins du monde rural<sup>26</sup>. Ces initiatives ne sont d'ailleurs pas du seul ressort des assemblées élues. Y prennent part également des fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat mais aussi des organismes consulaires comme les Chambres d'agriculture, qui réclament un début d'unification des tarifs, au plan départemental voire régional<sup>27</sup>. Ces quelques exemples ne doivent toutefois pas cacher que la quête d'une plus grande intégration tarifaire est tout sauf chose aisée et que l'émergence du département comme espace de solidarité entre villes et campagnes tient plus des discours et des tentatives que d'une réalité bien tangible. Dans l'Ile et Vilaine, la ville de Rennes se montre déjà suffisamment réticente en 1925 à voter les crédits du Conseil général en faveur de l'électrification pour que la question de l'uniformisation puisse être abordée sereinement<sup>28</sup>. Dans le Rhône, les mesures proposées pour unifier les tarifs font long feu, devant l'hostilité affichée par les élus<sup>29</sup>. Si les communes – notamment les villes les plus importantes – sont opposées à un alignement tarifaire dont elles savent qu'elles devront le financer en large part, les concessionnaires y sont également défavorables, préférant continuer à traiter avec des communes ou syndicats de communes isolés plutôt qu'avec des conseils généraux ou de puissants syndicats départementaux. Aussi, face à ces réticences, jusqu'au milieu des années

---

<sup>25</sup> Philippe Carpentier, « L'électrification rurale du Pas-de-Calais (1919-1939) », mémoire de DEA d'histoire économique, université non mentionnée, 2000-2001 (mémoire consultable aux archives d'EDF).

<sup>26</sup> Elisabeth Barreau, « L'électrification du Nivernais. Le rôle particulier de trois sociétés, Continental Edison & ses filiales, Electricité Loire et Nièvre et Union Electrique du Nivernais. 1890-1945 », mémoire de maîtrise, Université Paris IV, 1997-1998.

<sup>27</sup> Alexis Jaubert, *L'exploitation des Réseaux Ruraux d'Electricité*, Paris, Assemblée des Présidents des Chambres d'Agriculture, 1933.

<sup>28</sup> Cf Jean-Baptiste Le Pezron, *opus cité (ouvrage de 1988)*, page 56.

<sup>29</sup> Lettre datée du 9 juillet 1941 dans laquelle le Directeur des eaux et du génie rural fait part au Directeur de l'électricité des difficultés rencontrées une quinzaine d'années plus tôt pour initier une uniformisation tarifaire dans ce département (CAC, versement 19830567, art. 1).

1930, aucun département n'a mené à son terme une politique aboutissant à l'unification des tarifs. Comme le montre le rapport Génissieu en 1934, premier document à faire le point sur l'état des tarifs en France, les différences de prix demeurent très élevées entre les communes, y compris au sein d'un même département<sup>30</sup>. Pour ne prendre qu'un exemple, celui de la Haute-Savoie, le rapport révèle qu'en 1933, les prix de l'éclairage domestique varient entre 0,9 et 4,5 francs suivant les communes alors que le département a été l'un des tout premiers de France à avoir été électrifié<sup>31</sup>. Malgré la constitution d'un territoire fonctionnel de plus en plus large, l'idée même de péréquation, y compris entre villes et campagnes, demeure donc jusqu'aux années 1930 un « impensable politique », que soulignent en creux les réactions hostiles des villes mais aussi des concessionnaires à l'égard des efforts entrepris.

## L'IMPOSSIBLE SOLIDARITE DEPARTEMENTALE

C'est aussi en réponse à cette situation de blocage que certains élus locaux, majoritairement issus de communes rurales, suscitent une plus grande intervention de l'Etat à partir du début des années 1930. Estimant que cette « alliance objective » entre villes et concessionnaires rend difficile toute évolution et qu'elle a pour conséquence de maintenir des prix élevés qui entravent le développement de l'électricité dans les campagnes, certains élus décident de fédérer leur action en constituant des syndicats départementaux puis surtout un groupe de pression influent, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). C'est sous l'impulsion de cette Fédération, qui devient au fil des années l'interlocuteur privilégié d'un Etat qui ne cesse de s'affirmer, que l'idée d'une péréquation des tarifs commence à émerger. Durant les années 1930, quelques premières mesures sont prises, qui vont dans le sens d'une plus grande uniformisation des tarifs. Elles dessinent une première forme de solidarité géographique, à l'échelle du département, mais qui reste largement inachevée à la veille de la nationalisation.

### *La « nationalisation » de la question tarifaire par les représentants des communes rurales*

Début 1933, à l'initiative de Fernard Gentin et de Joseph Viple, respectivement député de l'Aube et maire d'une commune de l'Allier, se crée la FNCCR. La mise en place de cette association d'élus procède de l'analyse suivante<sup>32</sup> : désormais, les communes ne sont plus en mesure de faire face à des concessionnaires de plus en plus concentrés, lesquels imposent de fait leurs conditions financières. Pour lutter contre cette situation, l'union doit être recherchée à deux niveaux. Au plan départemental tout d'abord, avec la constitution de vastes syndicats autorités concédantes, à même de mieux négocier les termes des contrats, notamment sur le plan tarifaire. Au plan national ensuite, par la création d'une association d'élus – la FNCCR – qui sera en mesure d'exiger l'arbitrage de l'Etat en cas de blocage, dans le respect des libertés locales.

Tout en se prévalant de la défense de l'ensemble des communes, y compris des grandes villes, la FNCCR est, dès sa création, fortement marquée par l'influence des élus ruraux, base politique qui l'a portée aux fonts baptismaux. Une rapide sociographie de ses adhérents et de ses membres fondateurs montre une très nette prédominance des maires de petites communes ou des présidents de syndicats intercommunaux d'électrification rurale, qui cumulent parfois

---

<sup>30</sup> Maurice Lévy-Leboyer, Henri Morsel, *opus cité*.

<sup>31</sup> *Les services publics communaux et départementaux*, bulletin de la FNCCR, n°64 (numéro spécial), 1964.

<sup>32</sup> Bulletin FNCCR n°2, octobre-novembre 1934.

cette fonction avec celle de conseiller général, député, sénateur ou président du Conseil général<sup>33</sup>. Bien que présents au sein des instances nationales, les maires des villes importantes y apparaissent plus minoritaires et guère en mesure de porter des revendications plus spécifiques. Cette emprise du monde rural se retrouve clairement dans la philosophie d'action que la Fédération développe au cours des années 1930, philosophie que l'on pourrait qualifier de « rural-keynésienne » par la volonté d'impulser une dynamique de croissance de la consommation en direction notamment des populations rurales. La stratégie de la FNCCR part d'un constat simple : la construction des réseaux électriques dans les campagnes, qui s'est poursuivie en France tout au long des années 1920 et 1930 grâce aux subsides publics, n'a pas conduit à faire décoller la consommation en milieu rural. Autrement dit, l'infrastructure n'a pas suffi à créer l'usage. L'analyse que fait la FNCCR de cette situation prend le contre-pied de celle développée par beaucoup d'observateurs de l'époque, qui attribuent ce retard à ce qui serait l'archaïsme des mentalités du monde rural, hostile au changement et peu disposé à payer le prix de la modernité. Pour la FNCCR au contraire, qui s'appuie sur l'observation attentive des expériences étrangères<sup>34</sup>, la sous-consommation d'électricité relève de l'attitude malthusienne adoptée par la plupart des concessionnaires, qui maintiennent des prix trop élevés. D'où un véritable cercle vicieux de la sous-consommation : l'électricité ne se vend pas car elle est très chère et elle est d'autant plus chère qu'elle ne se vend pas<sup>35</sup>. Pour la FNCCR, la solution au problème passe par une action énergique pour obtenir, par la négociation voire par la contrainte, des baisses sensibles de tarifs. Elle passe également par l'aménagement de tarifications plus rationnelles, adoptées sur une base scientifique permettant un développement d'usages comme la cuisine ou la force motrice et non le seul éclairage, qui reste encore prépondérant dans la plupart des foyers ruraux.

### *Luttes de représentation : la conquête par la FNCCR d'un statut d'interlocuteur privilégié de l'Etat*

En l'espace de quelques années seulement, la FNCCR réussit à s'imposer comme un interlocuteur incontournable pour l'Etat et les industriels du secteur électrique et, partant, à devenir le principal médiateur des intérêts des usagers. Sur le plan de l'organisation interne, elle sait se doter d'une structure solide, composée d'une équipe de permanents ayant occupé ou occupant toujours des postes d'ingénieurs conseils dans les syndicats d'électrification. Cette connaissance des réalités à la fois économiques et politiques du terrain alliée à une capacité à se faire force de proposition, parfois de manière audacieuse<sup>36</sup>, ne tarde pas à conférer à la FNCCR une grande crédibilité, même si ses positions sont souvent contestées. Ce travail de structuration interne, indispensable à tout engagement dans la durée, se double d'une stratégie de constitution de réseaux d'influence, qui augmente l'audience de la Fédération. Particulièrement important dans un système politique légicentré, le Parlement constitue un canal privilégié. Forte d'une base politique large et des nombreux députés et sénateurs que comptent alors les syndicats d'électrification rurale, la FNCCR sait s'appuyer sur la mobilisation que suscitent les questions d'électricité auprès des élus pour faire avancer ses idées réformatrices<sup>37</sup>. Elle est particulièrement bien représentée au sein de la commission

---

<sup>33</sup> 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*, Doctorat de sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris, 1999.

<sup>34</sup> La lecture des bulletins que la Fédération publie en 1935 et 1936 montre qu'elle est bien informée des expériences anglaise, norvégienne, américaine et allemande.

<sup>35</sup> Bulletin FNCCR n°48, juin 1959.

<sup>36</sup> La FNCCR est ainsi parmi les rares à prôner une nationalisation du transport de l'électricité.

<sup>37</sup> Cf Maurice Lévy-Leboyer, Henri Morsel, *opus cité*, pages 352-411.

extra-parlementaire mise en place en 1934 pour formuler des propositions visant à réorganiser le secteur électrique et qui débouchera sur les décrets-lois de 1935 et 1938, étape importante dans l'intervention de l'Etat en matière tarifaire<sup>38</sup>. Elle est également très présente au sein du « groupe de l'électricité » constitué en 1936 et qui rassemble 226 députés. Ce groupe, présidé par Paul Ramadier, membre de la Fédération, est à l'origine de nombreuses mesures répondant aux vœux de la FNCCR, dont la création, en 1936, du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), qui permet de subventionner plus largement l'électrification rurale. L'appareil d'Etat et l'ensemble des commissions, conseils consultatifs mis en place pour organiser la réflexion<sup>39</sup> sont enfin un autre lieu, tout aussi important, d'implication pour les dirigeants de la Fédération.

Ce travail de structuration interne et externe finit par conférer à la FNCCR une place hégémonique dans le champ de la représentation des usagers et, partant, d'être en mesure d'imposer ses analyses et les solutions qu'elle préconise. Il a surtout pour conséquence de privilégier la défense des intérêts des consommateurs ruraux. Les deux forces qui pourraient contester la suprématie de la FNCCR, à savoir les élus des villes et la Fédération des groupements de consommateurs d'électricité de France (FGCEF) finissent en effet par se retrouver hors jeu. D'une part, les maires des grandes et moyennes villes ne disposent d'aucune association relayant leurs intérêts, qui soit à même de porter leurs revendications de façon autonome auprès de l'Etat. Leur voix est limitée au sein de la FNCCR, de par le mode de composition de la structure. De son côté, l'Association des maires de France (AMF), qui s'affirme durant l'entre deux guerres comme le principal intercesseur des revendications des élus vis-à-vis de l'Etat, est elle aussi marquée par le souci de minorer les différences entre les communes et d'offrir un front uni face à l'Etat<sup>40</sup>. Si elle dispose d'une commission dédiée aux services publics locaux, qui préoccupent beaucoup les élus, elle délègue le traitement des questions d'électricité à la FNCCR, jouant la carte de la complémentarité et non de la concurrence. Dans un rapport présenté au Bureau de l'AMF en 1936, après avoir vanté les mérites et la compétence de la Fédération, M. Amy, maire de Saumur, en appelle explicitement à lui confier la défense des intérêts des communes pour toutes les questions afférentes à l'électricité et au gaz<sup>41</sup>. Ces liens de forte proximité se matérialisent de façon quasi-organique par l'attribution automatique d'un poste de vice-président de l'AMF au président de la FNCCR, la coordination de l'organisation des congrès des deux associations et la reprise quasi systématique des revendications de la FNCCR dans les vœux formulés par l'AMF.

Fondée en 1922 et comptant 800.000 adhérents au milieu des années 1930<sup>42</sup>, la Fédération des groupements de consommateurs d'électricité de France (FGCEF) constitue pendant longtemps la seule force susceptible de concurrencer la FNCCR sur le terrain de la représentation des usagers et de porter un discours alternatif, davantage centré sur la défense des intérêts des consommateurs urbains et des industriels. Même si elle s'affiche, à l'instar de la FNCCR, comme le représentant de tous les usagers, la FGCEF est fortement marquée par la composition de sa base militante, qui n'a que peu à voir avec la FNCCR. Une bonne partie de ses adhérents sont soit des industriels, soit des associations de particuliers très souvent

---

<sup>38</sup> Décrets sur lesquels nous reviendrons.

<sup>39</sup> Commission des distributions d'énergie électrique, Sous-commission de l'index ou Conseil supérieur de l'électricité pour ne citer que les plus importants.

<sup>40</sup> Patrick Le Lidec, *opus cité*.

<sup>41</sup> Bulletin FNCCR n°6, avril-juillet 1936.

<sup>42</sup> Ces informations et les suivantes s'appuient sur le dépouillement des numéros conservés à la BNF du bulletin de la Fédération, « Le Consommateur d'électricité et de gaz » (1920-1936).

implantées dans les centres urbains d'importance, lieu historique de constitution des premiers mouvements de consommateurs. A titre d'exemple, l'Union des consommateurs d'électricité et de gaz, le principal adhérent de la FGCEF, est surtout présente dans la région parisienne, avec une forte prépondérance de commerçants et d'industriels<sup>43</sup>. Ce mode de recrutement très différent de celui de la FNCCR rend la FGCEF plus sensible aux problèmes rencontrés dans les villes et influence fortement ses positions sur la question de l'uniformisation des tarifs. Il la conduit à rejeter fermement toute réforme destinée à égaliser les tarifs entre villes et campagnes<sup>44</sup>, préconisant au contraire le maintien d'une différenciation entre communes.

Bien que la FGCEF soit à peu près présente dans les mêmes instances consultatives que la FNCCR, son influence ne cesse de décliner dans les années 1930. Ce déclin est en quelque sorte la conséquence directe, presque mécanique, de l'ascension de la FNCCR sur la scène politique et doit se comprendre comme l'affirmation nouvelle de la légitimité des élus au détriment des associations de consommateurs. La légitimité de la FNCCR procède de la loi du 15 juin 1906, qui, en érigeant la distribution d'électricité en service public local, préconise le recours à la concession. Celle des associations d'usagers découle de la relation commerciale directe entre le concessionnaire et le consommateur, qui prime notamment dans les situations où l'électricité s'est développée sans recours à la concession<sup>45</sup>. Entre les deux organisations, c'est donc bien, in fine, la question de la hiérarchie des formes de représentation qui se pose et, partant, l'importance respective à accorder aux associations qui se prévalent de relayer la volonté des consommateurs. Si, pour ce qui concerne le régime de la concession, le droit donne clairement le primat aux élus<sup>46</sup>, la situation reste plus ouverte dans les communes qui ont été électrifiées sans recours à la délégation de service public (autorisation ou permission de voirie). Dans ces cas, qui sont encore assez nombreux dans la première moitié du vingtième siècle, l'influence des associations locales de consommateurs et, par extension, de la FGCEF, est réelle, les élus n'ayant qu'une capacité réduite à résoudre les conflits qui peuvent apparaître. Sur ce plan, les années 1930 sont le théâtre d'un changement décisif : la généralisation des contrats de concession en lieu et place des dispositions antérieures à la loi de 1906. Dans beaucoup de cas où les communes avaient tenu à conserver le régime juridique antérieur à la loi de 1906, notamment parce qu'il offrait des conditions financières plus avantageuses<sup>47</sup>, les associations de consommateurs jouissaient d'une capacité d'action assez grande, mobilisant la menace de la grève pour se faire entendre des concessionnaires. A partir du moment où la quasi-totalité des communes adoptent le régime de la concession, la perte de vitesse de ces associations s'accélère. Loin d'être un acteur passif de cette reconfiguration du champ de la représentation, la FNCCR l'accompagne, voire la précipite. A certaines reprises, celle-ci n'hésite pas à affirmer encore plus son leadership, comme en 1934, à l'occasion de la tentative de réforme du Conseil supérieur de l'électricité, où la FNCCR réclame de représenter à elle seule les intérêts des consommateurs, provoquant l'ire des dirigeants de la FGCEF<sup>48</sup>. Si cette tentative se solde par un échec, le maintien de la FGCEF au sein de la plupart des instances représentatives nationales ne doit pas tromper. Au terme de moins d'une

---

<sup>43</sup> Alain Beltran, *opus cité*, pages 472 et 606.

<sup>44</sup> Cette position apparaît très clairement lorsqu'en 1941, le Directeur de l'électricité lance – sans qu'aucune suite n'y soit donnée – une vaste consultation pour étudier la possibilité d'unifier tout ou partie des tarifs basse tension (archives d'EDF, boîte n°779812).

<sup>45</sup> Dans le cas des communes ayant opté pour les permissions et autorisations de voirie, que la loi du 15 juin 1906 n'a pas abrogées.

<sup>46</sup> Gilles Jeannot, *Les usagers du service public*, Paris, PUF, 1998, pages 100-101.

<sup>47</sup> Sous forme de versement de redevances qui, avant la loi de 1906, étaient peu encadrées par l'Etat. Cf le cas du Havre, particulièrement éclairant sur ce point (Véronique Bourienne, *Le développement de l'électricité au Havre et dans le Sud-Ouest de la Seine-Inférieure de 1863 à 1930*, mémoire de maîtrise d'histoire, Paris IV, 1984).

<sup>48</sup> *Le Consommateur d'électricité et de gaz*, n°9, septembre 1937, page 2.

décennie, la FNCCR est devenue, de par son audience, de par sa philosophie d'action « pro-interventionniste », un interlocuteur privilégié de l'Etat, dont l'influence est décisive sur un certain nombre de questions importantes.

### *Les limites d'une intégration par l'incitation*

Parmi ces questions, la mise sur l'agenda de l'idée d'une péréquation des tarifs entre villes et campagnes porte incontestablement la marque de la FNCCR. Dans ce processus, la délibération parlementaire ne joue aucun rôle direct. Ayant déjà dû faire face aux critiques de certains élus lors de la création du FACE<sup>49</sup>, la FNCCR lui préfère le cadre plus étroit des relations avec les administrations d'Etat, en particulier le Ministère des travaux publics, qui fait figure de tutelle technique pour l'ensemble du secteur. Les prises de position de la FNCCR en faveur d'une plus grande intervention de l'Etat, le passage de certains de ses membres éminents à la tête du Ministère<sup>50</sup> facilitent la formation d'un réseau d'action publique composé d'individus venus d'horizons différents mais qui partagent tous le constat que des changements sont nécessaires, dans le sens d'un rôle croissant de l'Etat. C'est au sein de ce réseau, qui s'articule autour de la Direction de l'électricité créée en 1937, et auquel la Fédération participe activement, que se dessinent les prémices d'une péréquation départementale des tarifs. Correspondant aux vœux de la FNCCR, celle-ci est considérée de manière pragmatique plus qu'idéologique : il s'agit avant tout de s'en servir comme d'un outil facilitant la diffusion de l'électricité dans les campagnes. De même, elle ne doit être que partielle, circonscrite aux limites départementales. Il n'est nullement question d'une péréquation nationale, qui n'apparaît pour ainsi dire jamais. On peut comprendre le souci de la Fédération d'en rester à une telle forme, inachevée, d'intégration tarifaire. D'une part, la FNCCR est avant tout constituée de syndicats intercommunaux d'électrification qui ne se projettent encore que dans l'espace institutionnel qui est le leur, à savoir le département, et qui ne souhaitent pas partager avec leurs voisins les avantages dont ils disposent lorsqu'ils sont situés dans des zones où l'électricité est peu chère. Mais plus forte encore, quoique implicite, est la crainte qu'une péréquation régionale ou nationale ne vienne conforter une étatisation du secteur que d'aucuns ne souhaitent, y compris au sein de la FNCCR, qui plaide pour une centralisation limitée. Au contraire, conserver des tarifs locaux, par ville ou par départements entiers, permet de maintenir la réalité d'un pouvoir concédant, de lui donner de la substance et de continuer à mobiliser l'attention d'élus locaux qui pourraient être sinon attirés par d'autres politiques d'équipement.

Le décret-loi promulgué par le gouvernement le 17 juin 1938 s'inscrit pleinement dans cette stratégie de création d'une solidarité départementale. Il approfondit l'œuvre unificatrice entamée par le décret-loi de 1935, qui avait déjà contribué à resserrer l'éventail des tarifs que le rapport Génissieu avait mis en évidence<sup>51</sup>. Figurant parmi un grand nombre de mesures

---

<sup>49</sup> Maurice Lévy-Leboyer, Henri Morsel, *opus cité*, pages 396-398.

<sup>50</sup> En particulier, Paul Ramadier devient Sous-secrétaire d'Etat aux mines, à l'électricité et aux combustibles liquides de juin 1936 à juin 1938, à une époque charnière de l'histoire du secteur électrique.

<sup>51</sup> Reprenant très largement les conclusions de la commission extraparlamentaire de 1934, à laquelle la FNCCR a participé activement, le décret-loi de 1935 lie les tarifs maxima à la taille de la commune, indépendamment de sa situation géographique. Dix grandes catégories sont alors distinguées, en fonction de la population, qui vont de Paris et du département de la Seine aux communes de moins de 2.000 habitants, avec des catégories intermédiaires, 40.000-80.000 ou 10.000-15.000 habitants. L'effet de la mesure n'est pas négligeable puisque, si l'on s'en tient aux écarts entre les deux catégories extrêmes, Paris et les communes rurales de moins de 2.000 habitants, ceux-ci sont ramenés à 1,6 pour l'éclairage et à 1,7 pour la force motrice en prix moyens hors taxes (« Etat des études de tarification », Service commercial d'EDF, 18 octobre 1951, EDF, boîte n°801633).

d'ordre général et qui sont destinées, comme l'indique le titre même du décret, à favoriser le développement de l'électricité dans le pays, les articles 32 et 33 du nouveau texte réglementaire, rédigés à l'instigation de la FNCCR, instaurent un mécanisme qui permet de donner une nouvelle impulsion à la réduction des écarts entre villes et campagnes. Ils stipulent que tout regroupement d'au moins 75% des communes d'un même département représentant au moins 50% de la population totale qui se sera mis d'accord pour harmoniser les tarifs pourra imposer cette mesure aux autres communes, sauf avis contraire du Conseil général. Ainsi, même en cas de désaccord des villes petites ou moyennes, des élus ruraux peuvent obtenir une unification tarifaire sur leur territoire. Pour ce faire, ils peuvent obtenir des crédits supplémentaires du FACE, destinés à compenser auprès des distributeurs les pertes occasionnées par l'opération. Il n'est pas besoin de souligner l'importance de cette mesure qui, tout en préservant les libertés locales, permet au monde rural de forcer une « mise en solidarité » que les villes ont bien souvent été réticentes à leur accorder.

Forte de ce nouveau levier, qui est une incitation évidente au regroupement communal, la FNCCR peut poursuivre son grand dessein, à savoir constituer de puissants syndicats départementaux ayant statut d'autorités concédantes et devenant des interlocuteurs écoutés des concessionnaires et des pouvoirs publics. Quelques départements, l'Allier, l'Aube, le Calvados, les Landes, berceaux de la Fédération, se dotent à la veille de la Seconde guerre mondiale de structures importantes, qui sont en position de négocier des conditions tarifaires plus avantageuses que pour les communes isolées. Elles aboutissent dans certains cas à un traitement quasi similaire à celui qui est accordé aux villes. Si la Fédération se plaît à mettre en exergue ces exemples, force est de constater que la départementalisation de la distribution d'électricité reste pourtant une œuvre délicate à accomplir. Très souvent, la constitution de syndicats départementaux achoppe sur des rivalités entre élus. Difficile, pour des raisons évidentes, à obtenir de la part des villes, la solidarité n'est pas plus naturelle entre certaines communes rurales qui sont parfois soucieuses de conserver leur liberté d'action ou qui refusent de partager le coût d'une unification<sup>52</sup>. Des clivages entre cantons se manifestent, alimentés parfois par de vieilles rancœurs politiques, rendant toute action collective difficile. Aussi, en 1942, seulement 17 syndicats départementaux existent sur le territoire national, et encore sans qu'ils soient tous dotés du statut d'autorité concédante<sup>53</sup>. En 1946, ils sont au nombre de 21, en comptant des structures qui ne fédèrent pas l'intégralité des communes<sup>54</sup>. La constitution de ces syndicats ne se traduit toutefois que rarement par une uniformisation tarifaire sur le plan départemental. Il faut attendre la première moitié des années 1950 pour voir des adhérents de la FNCCR – dans l'Allier et les Côtes du Nord – réussir à opérer une unification totale des tarifs sur leur territoire<sup>55</sup>. Malgré le levier qu'ont pu représenter les décrets-lois de 1935 et de 1938, la péréquation départementale constitue donc toujours l'exception lorsque la diversité tarifaire, même de plus en plus encadrée, demeure la règle.

---

<sup>52</sup> En témoigne un échange assez vif opposant Alexis Jaubert (dirigeant de la FNCCR) et Henri Queuille lors d'une séance du Conseil général de la Corrèze du 21 mai 1947 à propos du projet d'unification des tarifs défendu par Alexis Jaubert. A ce dernier, qui tente de convaincre les conseillers généraux, Henri Queuille oppose les sacrifices qu'ont pu faire les premières communes électrifiées (dont la sienne), sacrifices justifiant à ses yeux le maintien de tarifs plus avantageux (CAC, versement n°19770385, art. 2).

<sup>53</sup> *Le Moniteur des communes de France et la Mairie rurale*, n°46, 15 décembre 1942.

<sup>54</sup> Bulletin FNCCR n°4, mai-juin 1946.

<sup>55</sup> Bulletin FNCCR n°36, septembre 1956.

## UNE SOLIDARITE IMPOSEE : LA PEREQUATION DEPARTEMENTALE, CONTREPARTIE DE LA REFORME TARIFAIRE D'EDF

Œuvre inachevée au sortir de la Seconde guerre mondiale, l'unification des tarifs entre villes et campagnes devient pourtant l'une des pierres angulaires du modèle de service public qui se dessine à la Libération et qui trouve une impulsion décisive avec la création d'Electricité de France. Le changement, que nous nous efforcerons ici de décrire par le menu, s'inscrit dans un contexte fondamentalement nouveau. Bridées jusque là par la prééminence accordée à l'initiative privée et à la liberté communale, les administrations d'Etat s'affirment de plus en plus fortement dans le domaine de la distribution d'électricité. L'ordonnance sur les prix de 1940, les mesures de rationalisation et de gestion de la pénurie qui sont prises dans le contexte de guerre leur donnent des moyens nouveaux, que la période d'après-guerre ne remet pas en cause. Au contraire, la nationalisation des anciennes sociétés privées et l'instauration durable d'une économie administrée accélèrent la centralisation, avec pour effet notamment de reléguer les collectivités locales à un rôle plus périphérique<sup>56</sup>. C'est dans le cadre de ce changement de régime qu'il faut resituer l'avènement d'une solidarité territoriale entre villes et campagnes puis entre régions de la France métropolitaine. Partenaire devenu incontournable pour les pouvoirs publics, la FNCCR sait alors jouer de son pouvoir d'influence pour exiger que la réforme tarifaire entreprise par EDF repose sur une péréquation départementale des tarifs que les mesures incitatives de l'entre-deux-guerres n'avaient jamais réussi à instaurer.

### *Monopole contre monopole : la nécessité pour EDF de composer avec la FNCCR*

Contrairement à ce qu'une vision simpliste pourrait laisser supposer, l'idée de péréquation ne découle pas de la nationalisation des anciennes sociétés privées décidée le 8 avril 1946. Dans un contexte législatif difficile tant il s'agit de concilier des intérêts très divergents et qui menacent à tout moment de faire échouer le vote de la loi<sup>57</sup>, les débats parlementaires éludent purement et simplement le sujet, qui ne peut que générer de nouveaux clivages. A travers l'idée de péréquation, ce n'est pas simplement la question de la solidarité entre villes et campagnes, entre régions qui se trouve posée. C'est aussi, plus largement, celle de la conception que se font les parlementaires de la nationalisation, comme la place qui doit être accordée aux collectivités locales vis-à-vis de l'Etat ou l'importance à donner à une culture commerciale au sein de la nouvelle entreprise publique. Pour les uns, l'uniformisation tarifaire marquerait la fin du régime de la concession, bafouant les prérogatives locales et conduisant à une étatisation qu'ils veulent éviter. Pour les autres, elle mènerait à une centralisation et une bureaucratisation inévitables, sapant tout esprit commercial au sein de la nouvelle entreprise publique. Il n'est donc guère étonnant que dans son rapport sur le projet de nationalisation, Paul Ramadier, l'un des principaux artisans de la loi, plaide pour un statu quo source de consensus, soulignant qu'« il serait vain, et d'ailleurs injuste, de rechercher un tarif unique<sup>58</sup> ».

---

<sup>56</sup> François-Mathieu Poupeau, *opus cité*.

<sup>57</sup> Guy Bouthillier, *La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques*, Thèse de troisième cycle de sciences politiques, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1968.

<sup>58</sup> Rapport sur le projet de loi relatif au monopole et à la nationalisation de l'électricité et du gaz, page 11 (CAEF, versement B9811).

Faute d'impulsion politique, la question de la péréquation se trouve donc renvoyée à d'autres cénacles de discussion, plus spécialisés et plus fermés dans leur mode de fonctionnement et de délibération. Si, à intervalle régulier, les instances officielles de l'Etat et surtout d'EDF sont consultées, notamment le Conseil d'administration et sa commission de l'exploitation, l'essentiel des négociations se déroulent au sein d'un petit groupe mettant aux prises une dizaine d'acteurs, appartenant à trois institutions formant le cercle principal de la décision<sup>59</sup>. EDF y occupe naturellement une place privilégiée. Elle est la force de proposition à partir de laquelle les autres acteurs réagissent, par voie de courrier ou en provoquant des réunions informelles destinées à résoudre des points épineux. Le dossier est porté successivement par le Service commercial de Gabriel Dessus puis, à partir de 1956, par les Etudes économiques générales (EEG) auxquelles appartiennent André Decelle, Marcel Boiteux ou Paul Stasi. Il est suivi de très près par le Directeur général, Roger Gaspard, lorsque des arbitrages politiques sont nécessaires. La Direction de l'électricité, représentée par Louis Saulgeot, son Directeur, et Milles Deglaire et Grandjean, apparaît plus en retrait, dans la mesure où, après avoir proposé en 1949 son propre projet<sup>60</sup>, elle finit par se reposer sur l'expertise de l'entreprise dont elle assure la tutelle. La FNCCR complète le trio des négociateurs, avec Alexis Jaubert et surtout Georges Gilberton, son délégué général qui est omniprésent dans les tractations. Selon la FNCCR, ce sont 42 réunions qui sont organisées avec les représentants d'EDF pour mettre au point le nouveau tarif<sup>61</sup>. Marcel Boiteux, qui succède à Gabriel Dessus dans la conduite de la réforme tarifaire, n'hésite d'ailleurs pas à qualifier Georges Gilberton d'acteur « le plus coriace et le plus constructif dans cette aventure d'une rénovation totale des tarifs et cahiers des charges de l'électricité<sup>62</sup> », ce qui donne la mesure de son influence.

La présence et l'écoute dont bénéficie la Fédération n'est en rien fortuite. Contrairement aux associations de consommateurs, qui ne disposent désormais d'aucune ressource institutionnelle leur permettant de peser sur les décisions<sup>63</sup>, la Fédération est un acteur incontournable pour les pouvoirs publics. Bien qu'elle ait accordé un poids beaucoup plus important que par le passé à l'Etat, la nationalisation n'a pas remis en question le régime juridique en vigueur depuis le début du siècle. La concession demeure toujours, du moins formellement, le cadre dans lequel doit s'exercer toute réforme tarifaire, surtout si celle-ci induit des tarifs supérieurs à ceux qui sont inscrits dans les cahiers des charges. Dès lors, sous peine de contentieux ou de mobilisation des élus dans le contexte délicat de l'après nationalisation, EDF et l'Etat sont contraints de négocier avec les collectivités locales ou leurs représentants les modalités de mise en œuvre d'une nouvelle tarification. Cette permanence de l'« ancien régime » confère un poids d'autant plus capital à la Fédération que les dirigeants d'EDF estiment urgent d'agir sur les tarifs d'électricité. Au sortir de la guerre, ces derniers ont en effet été totalement dénaturés par les conséquences d'une décennie d'inflation galopante<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Les contours de ce cénacle se dégagent de l'examen des archives conservées à EDF (boîtes n°891082, 891083, 891115, 891184, 891185, 891188 et 943586) et au CAC (versement n°19770603, art. 69) ainsi que des bulletins de la FNCCR, de nos entretiens avec Marcel Boiteux et du livre de mémoires que ce dernier a écrit (Marcel Boiteux, *Haute Tension*, Paris, Odile Jacob, 1993).

<sup>60</sup> « Etude des nouveaux Cahiers des Charges types. Projet de la Direction de l'Electricité », 13 mai 1949, (EDF, 800470).

<sup>61</sup> « PV de la réunion de l'Assemblée permanente des présidents et du comité technique des syndicats départementaux et des autorités concédantes pour l'électricité et le gaz », FNCCR, 23 juin 1965 (EDF, 891185).

<sup>62</sup> Marcel Boiteux, *opus cité*, page 84.

<sup>63</sup> L'Association nationale des usagers de l'électricité présidée par M. André-Martin, qui a succédé à la FGCEF (dont on ne trouve plus aucune trace dans les archives), n'apparaît pas dans ce cercle restreint. Elle n'est consultée qu'en aval des décisions, au moment où les grands arbitrages ont été effectués.

<sup>64</sup> Sur les raisons ayant motivé la réforme tarifaire, cf Lionel Monnier, *La tarification de l'électricité en France*, Paris, Economica, 1983 et Jean Lorgeou, *La tarification des fournitures en basse tension en France. Aspects*

En soutenant une réforme tarifaire de grande ampleur, les dirigeants d'EDF et les pouvoirs publics entendent donc remettre de l'ordre dans les prix pratiqués, entreprise d'autant plus importante que le fort développement de la consommation d'électricité durant l'après-guerre risque d'accentuer les effets pervers hérités des dispositifs existants.

*La tarification au coût marginal : une doctrine de l'intérêt général hostile à l'idée de péréquation départementale*

Les principes sur lesquels doit se fonder cette réforme sont loin de faire l'unanimité au moment où s'engagent les premières réflexions. Trois conceptions concurrentes prédominent, selon l'interprétation que les uns et les autres veulent donner à la nationalisation<sup>65</sup>. Un premier modèle, que l'on peut qualifier de « commercial », est mis en avant par des dirigeants d'anciennes sociétés aussi prestigieuses que Pierre Grézel ou Henri Loustau, qui sont respectivement Directeur de l'exploitation et chef du service de la distribution. Leur souci est qu'EDF puisse conserver une gestion de type privée, seule à même, selon eux, d'éviter que l'entreprise ne devienne une bureaucratie anonyme et gangrenée par les demandes du politique. L'un des moyens d'y parvenir est de faire en sorte que la tarification conserve quelques principes issus des anciennes sociétés privées : donner la possibilité de négocier certains tarifs avec les clients et de leur accorder des ristournes en fonction de leur consommation. Le modèle de la « subvention » repose quant à lui sur une conception diamétralement opposée de la tarification. Il dispose de défenseurs également très nombreux, parmi lesquels une bonne partie du monde politique, une majorité des fonctionnaires de la Direction de l'électricité ainsi que la FNCCR. La tarification y est envisagée comme un outil à disposition de l'Etat, comme le montre un projet de tarification caressé par la Direction de l'électricité en 1949, qui prévoit d'accorder des tarifs préférentiels à certaines catégories bien définies d'usagers<sup>66</sup>. Pour les défenseurs d'une telle conception, la tarification doit être mise au service de politiques publiques d'aménagement du territoire ou de redistribution, opérant de ce fait une discrimination entre catégories de consommateurs fondée sur des considérations non plus commerciales mais politiques.

Les jeunes ingénieurs économistes recrutés par Gabriel Dessus et appelés à former par la suite le noyau dur de la prestigieuse Direction des Etudes économiques générales défendent une toute autre conception de la tarification. Gabriel Dessus la résume dès 1948 par deux principes essentiels, fondements de ce que doit être, selon lui, la nouvelle politique d'EDF<sup>67</sup>. Le premier principe est celui de la non-discrimination entre usagers. Il stipule qu'à condition de fourniture identique pour une même « marchandise » électrique (même lieu, même type d'utilisation), tout usager doit être traité de façon strictement similaire. Ce premier principe – qui répond à l'idée d'égalité de traitement - va de pair avec un second, tout aussi fondamental, qui est de faire payer chaque usager en fonction des coûts que sa consommation fait supporter à la collectivité. Ainsi formulée, la bonne tarification ne doit donc pas viser à ponctionner les usages de l'électricité qui sont peu élastiques voire « captifs », c'est-à-dire ceux - comme l'éclairage ou certains procédés industriels - pour lesquels les consommateurs n'ont pas la possibilité de faire jouer la concurrence avec d'autres énergies. Elle ne vise pas non plus à

---

*théoriques et pratiques de l'élaboration du tarif universel*, UNIPED, Conférence tarification, Madrid, 21-23 avril 1975, pages 1-29.

<sup>65</sup> Cf Robert Frost (*Alternating currents. Nationalized power in France, 1946-1970*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1991) et Marcel Boiteux, *opus cité*.

<sup>66</sup> « Etude des nouveaux... », *opus cité*.

<sup>67</sup> « Note sur la politique commerciale », Direction de l'exploitation d'EDF, 15 avril 1948 (EDF, 891493).

faire supporter à la collectivité des choix qui répondent à des considérations politiques comme la redistribution vers les plus pauvres, le soutien à des industries en difficulté, la lutte contre le dépeuplement de certaines régions. Sans rejeter le bien-fondé de telles décisions, les marginalistes considèrent qu'elles n'ont pas à être financées par l'entreprise publique, dont la mission est avant tout d'assurer la saine gestion sectorielle, mais de faire l'objet de transferts financiers explicites, organisés par l'Etat sous forme d'impôts essentiellement<sup>68</sup>. Par opposition à ces deux conceptions, libérale pour la première, étatique pour la seconde, les marginalistes considèrent que la bonne tarification est celle qui repose sur le coût réel que chaque consommateur fait subir à la collectivité. Seul celui-ci permet une utilisation rationnelle et, disent-ils, neutre de l'électricité, utilisation qui permet d'éviter tout gaspillage car orientant le client vers un type de consommation qui concourra à l'intérêt général.

### *De la pureté marginaliste aux contingences politiques : l'adoption d'une péréquation départementale*

Ayant réussi à s'imposer face aux autres modèles concurrents<sup>69</sup>, la tarification au coût marginal peut donc trouver à EDF son premier grand terrain d'application. Même si la réflexion est lancée peu de temps après la nationalisation<sup>70</sup>, le Service commercial ne s'attelle pas immédiatement à la mise en œuvre de la réforme dans la basse tension, qui concerne la clientèle domestique. Il faut d'abord définir la structure et le niveau des tarifs de haute tension dont celle-ci découle<sup>71</sup>. Ce n'est vraiment qu'à partir de la fin 1951, avec l'achèvement des études sur la tarification haute tension (HT), que le chantier est ouvert. Ce dernier dure une douzaine d'années, ce qui donne une première indication de l'âpreté des pourparlers engagés avec les autres protagonistes, notamment avec les représentants de la FNCCR. En effet, plus encore que pour le tarif HT, qui s'adresse aux gros industriels, la tarification est soumise à de multiples contingences politiques, qui menacent à tout moment de pervertir la théorie marginaliste défendue par EDF. La Direction de l'électricité, qui se fait le porte parole des politiques, cherche à limiter des hausses tarifaires peu populaires dans le pays et, bien que convertie au marginalisme, n'abandonne pas l'idée de se servir de certains tarifs à des fins sociales. Elle pousse notamment à adopter un tarif très bas pour le petit éclairage, qui est alors l'usage de base de l'électricité. La Direction des prix du Ministère des finances, peu présente dans les négociations, exige que la réforme soit globalement neutre pour l'ensemble des usagers domestiques, afin de ne pas augmenter l'indice des prix à la consommation. Mais c'est surtout la FNCCR qui se montre l'acteur le plus opiniâtre, en sa qualité de représentant des usagers. Consciente de la position de force qui est la sienne face à une entreprise publique contrainte de négocier, elle entend monnayer chèrement son soutien à la réforme.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Sur cette difficile « conversion » d'EDF aux préceptes marginalistes, cf Lionel Monnier, *opus cité* ; Marcel Boiteux, *opus cité* ; Jean-François Picard, Alain Beltran, Martine Bungener, *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985.

<sup>70</sup> La Direction de l'exploitation d'EDF se penche sur la question de la tarification basse tension dès 1947. Il en résulte une note, datée de juillet, qui pose quelques principes généraux qui seront en grande partie repris par la suite (EDF, 801633).

<sup>71</sup> Les tarifs pour la clientèle domestique sont facturés par les centres de distribution d'EDF, de taille à peu près départementale, qui eux-mêmes achètent leur électricité « en gros » au Service national, aux conditions tarifaires de la haute tension (HT). Aussi faut-il d'abord commencer par fixer les tarifs HT avant de pouvoir en déduire les tarifs basse tension.

Avec la défense de prix bas pour la clientèle domestique et de tarifs préférentiels accordés aux collectivités locales<sup>72</sup>, la péréquation départementale figure parmi les dossiers qui sont défendus avec le plus de vigueur par la Fédération, quitte à provoquer des crises régulières voire des ruptures dans la négociation. Même si elle n'a pas fait de l'uniformisation départementale des tarifs un objet de revendication au moment du vote de la loi du 8 avril 1946, très certainement par souci de ne pas compromettre une nationalisation qu'elle appelle de ses vœux, la FNCCR multiplie les prises de position en faveur d'une mesure qui, selon elle, s'inscrit en droite ligne des réformes de l'entre-deux-guerres. Le ton est donné dès le printemps 1946, lorsque la Fédération, qui constate la difficulté à généraliser « par le bas » les dispositions contenues dans le décret loi de 1938, réclame une « unification des tarifs et même des cahiers des charges impossible à réaliser par les collectivités locales seules<sup>73</sup> ».

Il faut dire que, sur ce point, les thèses défendues par la FNCCR et par les ingénieurs économistes d'EDF sont diamétralement opposées. Certes, la notion de péréquation n'est pas étrangère à la pensée marginaliste. Poussée à l'extrême, la tarification suivant les coûts de revient conduirait à proposer autant de tarifs que de lieux de distribution et d'unités de temps dans la journée. La théorie admet donc que l'on procède à des agrégations de coûts pour éviter la multiplication temporelle et géographique des tarifs, qui serait préjudiciable à la fois au consommateur (qui se retrouverait perdu dans une masse d'informations, ce qui empêcherait toute appropriation des nouveaux tarifs) et à l'entreprise publique (qui verrait sa gestion considérablement alourdie). Mais ces formes de péréquation ne sont tolérées que pour autant qu'elles ne mettent pas en cause l'équilibre général du système et la fonction « signal » que doit avoir le tarif. Or, tel n'est pas le cas de l'uniformisation départementale préconisée par la FNCCR, eu égard aux coûts de desserte sensiblement plus élevés dans les campagnes que dans les villes<sup>74</sup>. La construction des réseaux électriques est en effet, à l'époque, beaucoup plus onéreuse dans le monde rural, rapportée à la densité de population, de même que les frais de recouvrement des factures. Il n'est donc guère étonnant que les théoriciens du marginalisme, Gabriel Dessus en tête, rejettent l'éventualité d'une péréquation.

Dès lors qu'il apparaît que la FNCCR reste sur une ligne de conduite intransigeante<sup>75</sup>, les négociateurs d'EDF sont obligés de se départir de leur attitude hostile et de faire un premier pas en direction de leur partenaire. L'amorce officielle, en 1952, de la mise en chantier de la réforme des tarifs domestiques est l'occasion pour Gabriel Dessus de lâcher du lest et d'accéder pour partie aux demandes de la Fédération. Dans une note préparatoire aux premières discussions, il se dit prêt à envisager une péréquation départementale – voire nationale – pour les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> tranches de tarifs, qui concernent les usages les plus courants de l'électricité, comme l'éclairage<sup>76</sup>. Ce premier pas ne satisfait guère la FNCCR, qui souhaite une généralisation de cette mesure aux autres tarifs, pour lesquels l'enjeu est beaucoup plus important. La Fédération sait bien que la disposition accordée par EDF n'est qu'une concession de façade car elle concerne des tarifs qui sont appelés à devenir assez rapidement obsolètes, même s'ils représentent encore des recettes importantes pour l'entreprise. Les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> tranches, auxquelles doit succéder le « tarif normal » mis au point par EDF, sont des tranches de faible consommation, qui perdurent pour des usagers qui ne disposent que de

---

<sup>72</sup> Cf François-Mathieu Poupeau, *opus cité*.

<sup>73</sup> Bulletin FNCCR n°3, mars-avril 1946.

<sup>74</sup> Jean Lorgeou parle de différence du simple au double en terme de coût de desserte (Jean Lorgeou, *opus cité*).

<sup>75</sup> C'est bien le signal qu'Alexis Jaubert entend donner aux dirigeants d'EDF lorsqu'il quitte avec fracas la séance du 24 octobre 1951 de la Commission de l'exploitation du Conseil d'administration, refusant de discuter une note écrite par Gabriel Dessus au motif qu'elle fonde la nouvelle tarification basse tension sur une discrimination entre villes et campagnes (EDF, 891494).

<sup>76</sup> « Note sur la politique commerciale (III) », 12 mai 1952 (EDF, 800438).

l'éclairage ou de quelques appareils électriques peu gourmands en électricité. Ils correspondent à une période que d'aucuns pensent révolue, celle du développement des premiers réseaux et d'une faible consommation d'électricité par habitant. En réalité, l'enjeu majeur de la réforme préparée par EDF porte sur les tarifs de 3<sup>ème</sup> tranche ou cuisine - auxquels correspondent peu ou prou les « demi-tarif » et « tarif horaire » proposés par les marginalistes - ainsi que les tarifs de force motrice et ceux destinés aux usages professionnels. Ils sont le cœur de la nouvelle économie électrique qui s'installe avec les Trente Glorieuses et qui repose sur une croissance importante des consommations fondée sur la diversification des usages et la pénétration de l'électricité dans la vie quotidienne. Il n'est donc guère étonnant que les négociateurs d'EDF fassent en sorte d'écarter ces tarifs des revendications de la FNCCR. En 1952, dans un document à usage interne<sup>77</sup>, Gabriel Dessus les exclut de toute forme de péréquation, soulignant le danger qu'il y aurait à s'éloigner d'une tarification en fonction du prix de revient pour des usages appelés à croître considérablement. En novembre 1954, cette position est reprise officiellement par l'entreprise, lorsqu'elle présente à la Commission de l'exploitation de son Conseil d'administration sa « tarification idéale », seuls les tarifs de 1<sup>ère</sup> tranche étant non discriminés entre villes et campagnes<sup>78</sup>.

Face à la constance de la FNCCR, qui refuse tout compromis, les négociateurs d'EDF – et à leur tête Marcel Boiteux, qui a succédé à Gabriel Dessus - sont contraints de céder et finissent par accepter les demandes de la Fédération en faveur d'une péréquation totale des tarifs domestiques entre villes et campagnes. Pour sortir de la situation de blocage dans laquelle se trouve l'entreprise, l'arbitrage de Roger Gaspard, le Directeur général d'EDF, devient indispensable. Le 3 juin 1959, une réunion à huis clos organisée avec Georges Gilberton permet d'envisager une sortie de crise. Les deux dirigeants décident de mettre à l'essai un nouveau tarif, qui ne comporte désormais aucune discrimination entre villes et campagnes<sup>79</sup>. Bien que l'accord ne se traduise pas encore par un projet de tarification ferme et définitif – ce dernier mettra plusieurs années à se concrétiser -, il marque une étape décisive dans l'histoire de la péréquation. Faisant figure de « texte de loi » qui engage EDF dans la durée, il clôt un long épisode qui aura vu les théoriciens du marginalisme plier sur une disposition contraire à leurs aspirations profondes, même s'ils auront beau jeu ensuite de la présenter comme « naturelle » ou d'en relativiser les effets.

## LA LONGUE MARCHÉ VERS UNE SOLIDARITE NATIONALE

Une dernière phase s'ouvre alors dans l'histoire déjà longue et sinueuse de la péréquation. Elle marque le passage d'une solidarité départementale à une solidarité nationale, qui se traduit par l'uniformisation progressive des tarifs domestiques. Cette uniformisation n'est acquise qu'au début des années 1990, à l'issue d'un long processus qui voit se redistribuer les prises de position des différents acteurs par rapport à l'idée de péréquation. La « bataille » pour une plus grande intégration tarifaire nationale se fait désormais à « front renversé » entre, d'une part, la FNCCR, qui bloque toute nouvelle réforme car désireuse de conserver le département comme entité ultime de solidarité territoriale, et, d'autre part, EDF et la Direction de l'électricité, qui plaident pour une égalité totale des tarifs. Cette fois, au terme de nouveaux compromis, c'est la vision des centralisateurs qui s'impose.

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> « Note sur l'éventualité de remaniements tarifaires » (EDF, 891496).

<sup>79</sup> « Tarif horaire B.T. », 15 juillet 1959 (EDF, 891184).

## *Une solidarité d'économistes : la péréquation nationale, œuvre d'EDF*

Suite à l'accord passé en juin 1959 entre Roger Gaspard et Georges Gilberton, qui consigne de manière informelle un certain nombre d'engagements mutuels, dont l'uniformisation des tarifs entre villes et campagnes, les négociations peuvent reprendre dès l'automne entre EDF et la FNCCR. Les différends restent nombreux entre les partenaires et portent sur des points importants<sup>80</sup>. Leur règlement n'aboutit qu'à l'été 1963, signe, là encore, de l'intensité des discussions durant cette seconde phase de tractations. Parmi les points qui opposent une nouvelle fois EDF à son partenaire, la question de la péréquation tarifaire nationale occupe une place non négligeable. Après avoir vigoureusement soutenu le principe d'une différenciation entre villes et campagnes, au nom du respect de la notion de coût de revient, les négociateurs d'EDF – avec d'ailleurs le soutien actif de la Direction de l'électricité – plaident pour une plus large péréquation, régionale voire nationale.

Plusieurs raisons motivent cette volonté de mettre fin aux disparités territoriales. Tout d'abord, les différences en terme de coût de desserte sont relativement faibles entre départements, en tout cas moins significatives que celles qui peuvent exister à un niveau infra-départemental<sup>81</sup>. Dès lors, sur un plan strictement économique, une différenciation des prix suivant les régions n'a pratiquement aucun intérêt direct une fois la péréquation villes-campagnes décidée. Au contraire, les avantages d'une uniformisation totale l'emportent sur les inconvénients : plus grande rationalisation dans le traitement des factures, compréhension plus facile des tarifs par les usagers, simplification des actions de publicité. S'y ajoute un argument d'ordre tactique mais qui est non négligeable pour des négociateurs soucieux d'éviter un enlisement de la réforme : le fait que l'uniformisation totale ou quasi-totale des tarifs puisse être de nature à mieux faire passer la péréquation départementale des tarifs auprès des villes<sup>82</sup>. Certaines d'entre elles, qui peuvent perdre dans l'effort d'unification avec les campagnes, peuvent y gagner lorsqu'elles se situent dans un département dont les tarifs sont historiquement plus élevés car éloignés de sources énergétiques peu chères. Si cette motivation n'a que peu à voir avec les considérations économiques précédentes, dont se prévalent les tarifificateurs, elle n'en est pas moins considérée avec attention, un certain nombre de signaux laissant penser que la réforme pourrait susciter des grincements de dents auprès des villes, qui n'ont pas été consultées en tant que telles.

La FNCCR n'est guère sensible à l'ensemble de ces arguments, auxquels se range totalement la Direction de l'électricité, et fait montre au contraire d'une opposition farouche, tout aussi ferme que pour le dossier de la péréquation départementale. Il ne faudrait pas sous-estimer la dimension « clientélaire » de cette position, à travers laquelle certains dirigeants de la Fédération essaient de défendre les départements dont ils sont les mandants ou, à défaut, avec lesquels ils ont des liens personnels. La Corrèze d'Alexis Jaubert, la Savoie du nouveau président Léon Currat<sup>83</sup> ou l'Allier, fief dont est originaire le délégué général Georges Gilberton, font partie des régions qui participeront à l'effort d'unification car historiquement

---

<sup>80</sup> Parmi les sujets de discorde, citons la question du maintien d'une prime fixe (en fait un abonnement, ce que ne souhaite pas la FNCCR) ou de certains avantages consentis sur les tarifs cuisine, de force motrice agricole ou d'éclairage public. Les concessions faites par l'un ou l'autre des protagonistes sur ces différents points interagissent bien évidemment avec la question de la péréquation, qui retient plus particulièrement notre attention.

<sup>81</sup> Jean Lorgeou, *opus cité*, page 13.

<sup>82</sup> « Projet de nouvelle tarification B.T. », Commission de l'exploitation d'EDF, 22 mars 1961 (EDF, 891115).

<sup>83</sup> Ce dernier succède à Alexis Jaubert, décédé en 1961.

mieux dotés en capacités de production<sup>84</sup>. D'autres départements constituant la « base historique » de la Fédération se trouvent dans des cas de figure similaires. En s'opposant à l'unification totale, la FNCCR essaie donc de préserver les intérêts de son socle militant, qui pourrait lui reprocher son attitude conciliante. Mais ce qui se joue surtout dans cette opposition de principe – et les responsables d'EDF et de la Direction de l'électricité en sont bien conscients -, c'est la question du devenir du régime de la concession et de la capacité des élus locaux à peser durablement sur les choix d'EDF<sup>85</sup>. La fixation d'un tarif national saperait incontestablement le pouvoir des syndicats d'électricité car elle les amputerait d'un levier d'action non négligeable dans leurs relations avec les centres de distribution, leur concessionnaire local. Elle risquerait d'affaiblir la base de la Fédération, certains élus influents préférant désormais s'investir dans des structures intercommunales (adduction d'eau, assainissement...) leur permettant de tirer des bénéfices politiques plus importants. Partant, même si la FNCCR pourrait gagner à court terme à la centralisation car renforçant sa position d'interlocuteur auprès d'EDF, il n'est pas certain qu'elle maintiendrait son influence sur le long terme. Fédérant des syndicats devenus de quasi « coquilles vides », présidés par des seconds couteaux de la politique locale, la FNCCR perdrait de sa capacité de mobilisation, ressource essentielle dans un régime accordant une influence croissante à l'Etat et à EDF.

Comme pour la péréquation départementale, les négociations portent essentiellement sur les tarifs qui sont à fort développement, à savoir le « demi-tarif » et le « tarif horaire », le « tarif normal » faisant quant à lui l'objet d'un consensus immédiat en faveur d'une unification nationale<sup>86</sup>. Pour ce qui est du « tarif horaire », qui correspond aux consommations les plus importantes, la question n'est pas, à vrai dire, d'uniformiser les prix car EDF souhaite, dans un premier temps, conserver une forme de différenciation pour assurer la transition entre ce tarif et le tarif de haute tension, qui n'est harmonisé que par grande région. L'objectif est plutôt de déterminer un nombre restreint de zones, lorsque la FNCCR souhaite au contraire laisser se perpétuer des différences entre les départements. Les discussions autour du tarif intermédiaire, le « demi-tarif », sont de nature différente. Cette fois, contrairement au tarif horaire, la position défendue par EDF va dans le sens d'une péréquation totale, qui rencontre la plus vive opposition de la FNCCR, partisane d'un tarif déterminé par département.

Contrairement au dossier précédent – celui de la péréquation entre villes et campagnes -, la position d'EDF finit par l'emporter. S'il est difficile et peu pertinent - dans la mesure où d'autres variables de négociation interviennent - de dresser précisément un « tableau de correspondances » entre les avantages consentis par les deux forces en présence, il ne fait aucun doute que cette avancée se fait en contrepartie de concessions importantes de la part d'EDF<sup>87</sup>. Dans le tarif universel qui est officialisé en 1963, l'idée de prime fixe (abonnement) est certes maintenue mais contre des aménagements qui en affaiblissent la portée à court terme. De même, EDF accède aux revendications de la Fédération sur les tarifs cuisine, force motrice ou sur l'éclairage public. Enfin, Georges Gilberton oblige EDF à négocier sur le choix des zones. Cet épilogue, qui clôt près d'une décennie de négociations, marque en tout état de cause un moment crucial de l'histoire de la tarification et, plus généralement, du

---

<sup>84</sup> Hormis l'Allier, qui est un cas un peu particulier, ce sont des zones de production hydroélectrique qui ont bénéficié de tarifs plus avantageux que les autres départements.

<sup>85</sup> « PV de la réunion des présidents des syndicats départementaux concédants pour la distribution d'électricité », FNCCR, 30 janvier 1961 (EDF, 891187).

<sup>86</sup> La mesure est fortement appuyée par la Direction de l'électricité. La FNCCR ne s'y oppose pas, sachant qu'il s'agit là d'un tarif appelé à disparaître à terme.

<sup>87</sup> Que résume la note « La corbeille du Président C. » (il faut lire Curral, du nom du président de la FNCCR) datée du 28 septembre 1962 (EDF, 891091).

secteur électrique français. Il montre bien l'attitude qui est celle de la FNCCR, laquelle, abandonnant toute prétention à faire revivre une économie concessionnaire dont elle sait bien qu'elle a été définitivement mise à mal par la nationalisation, préfère négocier les termes de la centralisation en co-produisant avec EDF un tarif, le « tarif universel » de 1965, qui marque durablement les choix qu'elle a toujours défendus.

### *Créer de la solidarité dans la discrétion : une stratégie de mise en œuvre incrémentale*

Après avoir été soumis aux derniers arbitrages de la Direction de l'électricité, le projet de tarif peut enfin être présenté aux instances officielles d'EDF et de l'Etat. Il est approuvé en 1963 par le Conseil d'administration de l'entreprise, sans grand débat. L'heure n'est plus à mettre en avant les différends mais à faire montre d'unité pour que le Conseil joue son rôle de chambre d'enregistrement. Le projet ne suscite guère d'opposition, les élus des grandes villes étant absents des débats et l'Association nationale des usagers de l'électricité n'étant pas défavorable à l'idée d'une péréquation régionale voire nationale, dans la mesure où celle-ci n'a aucune conséquence particulière sur la situation des industriels, qui la préoccupe davantage<sup>88</sup>. De même, les syndicats se rangent aisément aux thèses défendues par Marcel Boiteux, voyant même dans cette disposition une mise en pratique souhaitable de l'égalité de traitement contenue dans la loi. C'est donc dans une apparence de consensus qu'est scellé l'avenir de la tarification et, partant, la quête d'une plus grande intégration territoriale.

Si l'obtention – dans la douleur - d'un accord avec la FNCCR réduit les risques d'opposition organisée de la part des collectivités locales, y compris des grandes villes, de nombreuses incertitudes politiques demeurent encore quant à la réussite de la réforme. La décision ayant été prise de conserver globalement le niveau des recettes des tarifs domestiques, il est clair que, dans ce jeu à somme nulle, l'opération tarifaire fera apparaître des gagnants et des perdants. Plusieurs communes et départements devront subir des hausses importantes<sup>89</sup>. Très tôt, les dirigeants d'EDF se soucient donc de la phase de transition entre les anciens et les nouveaux tarifs et de la stratégie à suivre pour la mise en œuvre de la réforme. Dès 1960, à une période où un compromis n'est pas encore trouvé avec la FNCCR, deux solutions sont envisagées. La première consiste à appliquer le « tarif universel » en passant par les cahiers des charges de concession. Elle contraint EDF à négocier un nouveau cadre contractuel avec la FNCCR. L'autre solution passe par la voie de l'option, qui laisse la possibilité aux clients de choisir entre l'ancien et le nouveau tarif. Elle a l'avantage de ne pas obliger EDF à négocier de nouveaux cahiers des charges, d'offrir une certaine discrétion dans l'application de la réforme, tout en présentant l'inconvénient majeur de pouvoir durer longtemps, le temps nécessaire à ce que tous les clients abandonnent les anciens tarifs. Si, pour des raisons évidentes, Georges Gilberton préfère la première solution<sup>90</sup>, Marcel Boiteux défend avec vigueur l'alternative de l'option car elle permet d'éviter une mise en débat public des nouveaux tarifs et, concomitamment, le risque d'une rébellion de la part des perdants de la réforme. Il est soutenu par la Direction de l'électricité, qui partage son souci de « discrétion », ne souhaitant pas voir l'édifice patiemment construit s'effondrer comme un château de cartes

---

<sup>88</sup> Témoignage de Marcel Boiteux. Cf aussi une note datée du 16 juin 1960 faisant le compte-rendu d'une réunion de travail entre des responsables d'EDF et M. André-Martin, président de l'Association nationale des usagers de l'électricité (EDF, 943586).

<sup>89</sup> Une note datée du 27 mai 1964 (« Ecart entre la nouvelle tarification basse tension et la tarification en vigueur », EDF, 891184) indique que 4 départements subiront une hausse supérieure à 10%, 15 départements une hausse d'au moins 5%.

<sup>90</sup> « Projet de tarification basse tension », note des Etudes économiques générales datée du 23 juillet 1960 (EDF, 891184).

suite à de nouvelles négociations. Sans grand débat manifestement<sup>91</sup>, Georges Gilberton, lui aussi soucieux de ne pas compromettre les discussions qui viennent juste d'aboutir, se range à l'avis d'EDF et décision est prise au printemps 1963 d'agir par voie optionnelle.

Cette stratégie nécessite la mise en œuvre d'une « mécanique d'application » assez sophistiquée que les responsables d'EDF et de la Direction de l'électricité s'attachent à élaborer dès que se dessine la perspective d'un accord avec la FNCCR. Elle repose sur deux niveaux et formes d'intervention différents mais qui sont fortement imbriqués. La mise en place de la réforme nécessite tout d'abord un important travail de refonte portant sur la structure des anciens tarifs et leur alignement graduel sur le « tarif universel ». Il s'agit de faire en sorte que les tarifs de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> tranches encore en vigueur évoluent de manière à ce qu'ils correspondent progressivement à l'éventail tarifaire proposé dans le cadre de la nouvelle tarification. Même si elle a commencé bien avant, cette tâche est activement poursuivie à partir du début des années 1960. Ce premier travail se fait essentiellement entre les responsables d'EDF et la Direction de l'électricité, par voie d'arrêtés. Il ne peut toutefois se poursuivre – et c'est là un second niveau d'intervention - sans la coopération du Ministère des finances, plus précisément de la Direction des prix. En effet, les marges de manœuvre dont dispose la Direction de l'électricité dans l'élaboration de mesures de transition dépendent étroitement du niveau des hausses tarifaires consenties par les Finances. Des majorations importantes pourront faciliter la transition vers la nouvelle tarification et son appropriation rapide par les usagers. Elles offriront une latitude d'action plus grande aux réformateurs pour réaménager la structure des tarifs. Elles permettront de substituer plus rapidement les nouveaux tarifs aux anciens en rendant les premiers plus « attractifs » pour les usagers. Le succès rapide de l'opération dépend donc de la bonne volonté des Finances, qui, dans un régime de prix administrés, peut décider d'accélérer ou de ralentir la mesure.

Malgré les réticences manifestées par la Direction des prix, qui est soucieuse de limiter les augmentations de tarifs pour juguler l'inflation, un accord est trouvé. Il prévoit d'étaler dans le temps les hausses des anciennes tranches en vue de procéder à la « jonction » avec le tarif universel. Trois paliers annuels de valeur égale sont fixés en août 1964, 1965 et 1966. Le respect de l'accord par la Direction des prix permet d'aboutir à ce que, à quelques différences près, anciens et nouveaux tarifs se confondent à l'été 1967<sup>92</sup>. Ce faisant, il devient désormais plus intéressant pour la clientèle domestique de basculer vers la nouvelle tarification.

### *Vers un parachèvement de la péréquation tarifaire*

Le maintien des trois zones tarifaires issues de l'accord de 1963 ne dure guère longtemps. Estimant que cette forme de différenciation régionale ne reflète plus les coûts de revient dans la basse tension, les dirigeants d'EDF expriment leur désir de la voir disparaître peu de temps après la mise en œuvre officielle du « tarif universel ». En effet, dès la fin des années 1960, date à laquelle ce tarif a été établi, la structure du parc productif, dont découlent en partie les discriminations faites entre les trois zones, a considérablement évolué. De nouvelles implantations ont permis un maillage plus fin du territoire national et un rééquilibrage des capacités de production régionales. Des centrales thermiques fonctionnant au fuel équipent désormais des ports du littoral qui ne disposaient pas jusque là d'installations aussi importantes. Le programme nucléaire, qui n'en est alors qu'à ses débuts, laisse lui aussi

---

<sup>91</sup> On ne trouve en tout cas aucune trace de discussions sur ce point, que ce soit dans les témoignages des différents protagonistes ou dans les archives.

<sup>92</sup> Bulletin FNCCR n°78, troisième trimestre 1967.

escompter une diversification accrue des sites de production et, partant, une modification substantielle des coûts de développement qui sont à la base de la pensée marginaliste. C'est donc le mode de calcul même des coûts de transports sur lequel reposait le choix des trois zones qui se trouve remis en question par cette transformation du système électrique français<sup>93</sup>.

Pour réaliser l'unification, EDF s'appuie sur le contrat de programme qui est signé avec l'Etat le 23 décembre 1970, suite au rapport Nora. L'un de ses articles entérine le projet de réforme tarifaire proposé par EDF, qui comporte comme volet principal l'abandon des trois zones. La mesure ne soulève aucune objection de la part des pouvoirs publics. La Direction de l'électricité la soutient fortement, suivie en cela par le Ministère des finances qui est sensible à l'argument développé par EDF d'une plus grande « vérité » des coûts, à un moment où l'Etat entend renouveler sa relation avec l'entreprise en l'incitant à des efforts accrus de productivité et de rentabilité. Contrairement à la phase précédente, la FNCCR ne joue qu'un rôle mineur dans l'opération. A vrai dire, elle n'a désormais guère de moyen de pression sur EDF, le « tarif universel » ayant été définitivement adopté et l'entreprise publique n'ayant de nouveau dossier à traiter qui nécessiterait de ménager les intérêts de son partenaire. Sans être ouvertement hostiles à la mesure, les dirigeants de la FNCCR s'efforcent surtout de préserver les intérêts des consommateurs bénéficiant encore des tarifs les plus bas, préconisant une phase de transition qui soit la moins douloureuse pour eux<sup>94</sup>. En fait, comme pour l'unification partielle réalisée de 1963 à 1967, les seules contraintes viennent de la Direction des prix, qui souhaite que les augmentations afférentes à l'opération se fassent sans remous politique et sans perturbation majeure vis-à-vis de son action anti-inflationniste. Rejetant deux autres scénarios élaborés par EDF, qui préconisent une unification rapide<sup>95</sup>, la Direction des prix opte une nouvelle fois pour une harmonisation par étapes successives, lesquelles viennent, en 1971 et 1972, parachever l'unification des tarifs sur l'ensemble du territoire métropolitain. Même s'il reste encore, dans les faits, à convertir l'ensemble des usagers à la nouvelle tarification<sup>96</sup>, la péréquation géographique peut donc s'installer durablement dans le paysage institutionnel pour devenir l'un des piliers du « service public à la française » de l'électricité.

\* \*

En inscrivant le principe de péréquation dans son article 2, la loi de modernisation du service public du 10 février 2000 met un point d'orgue à la lente émergence d'une solidarité nationale dans le secteur électrique français. De simple mesure réglementaire au début des années 1970, fruit de compromis successifs, l'uniformisation des tarifs acquiert un nouveau statut, reconnu par le législateur, qui à la fois entérine et confirme le rôle essentiel que cette disposition occupe dans le modèle français de service public. Cette reconnaissance, qui intervient au moment même où de nouvelles formes de régulation sont mises en place, montre bien que la mesure a su fédérer un ensemble assez vaste et hétérogène d'acteurs et d'institutions, qui dépasse largement le cercle étroit de ceux qui ont présidé à sa création. Son ancrage dans la

---

<sup>93</sup> Ce calcul donnait une grande importance aux centrales thermiques du nord de la France (qui avaient été parmi les premières grandes installations à être implantées) ainsi qu'aux barrages du Massif Central, des Pyrénées et du Sud-Est (deuxième grande vague d'équipement du pays, à partir de l'entre-deux-guerres). Nous avons souligné plus haut que, pour des raisons tenant sans doute à l'influence de la FNCCR, le zonage de 1963 avait surestimé la place des régions de l'hydroélectricité.

<sup>94</sup> Bulletin FNCCR n°94, troisième trimestre 1971.

<sup>95</sup> « Mesures tarifaires concernant Electricité de France et Gaz de France », 12 juillet 1971 (CAEF, 1A-51).

<sup>96</sup> Il faut attendre le début des années 1990 pour qu'il ne subsiste plus aucun ancien tarif en France. En 1983, 85% des abonnés domestiques ont basculé vers le tarif universel (Lionel Monnier, *opus cité*, page 61).

vie sociale tient en grande partie à sa plasticité, sa malléabilité, qui autorisent des projections et identifications diverses. Pour les forces se prévalant de la défense du monde rural ou de zones en voie de désertification, la péréquation fait figure d'objet « sacré », présenté comme participant d'un meilleur équilibre entre villes et campagnes et, plus généralement, d'une politique d'aménagement du territoire et de cohésion sociale. Les jacobins y voient un outil essentiel au maintien de la centralisation et de la place de l'Etat, qui est mise à mal avec la montée en puissance des pouvoirs locaux et des institutions européennes. Les syndicats ou défenseurs de l'idée de nationalisation la brandissent comme une arme contre la libéralisation, estimant qu'elle serait menacée par une ouverture du marché à la concurrence. Cette mobilisation multi partisane, qui transgresse les clivages politiques, fait la force de cette disposition et explique l'importance qu'elle revêt dans l'imaginaire collectif national.

Si une large majorité des groupes sociaux s'identifie aujourd'hui à la péréquation tarifaire, nous avons montré dans cet article que son invention est indissociable de l'action de l'Etat et surtout du monde rural. Son adoption ne procède pas d'une délibération collective explicite, qui invoquerait les grands principes fondateurs du système politique français que sont, entre autres, l'égalité ou la solidarité. Elle s'inscrit plutôt dans un processus incrémental, qui constitue un objet politique stimulant en ce qu'il met en évidence trois formes d'influence du monde rural sur la société française, avant la décentralisation : le système départemental, le canal parlementaire, la voie associative. La première forme d'influence s'exerce à travers la structuration du système départemental, qui procure un ensemble de leviers d'action non négligeables aux élus ruraux. Ces phénomènes ont déjà été en partie décrits par les travaux portant sur le pouvoir local<sup>97</sup>, qui ont montré comment les jeux entre communes, Conseils généraux et services de l'Etat accordaient une place importante à la prise en compte des intérêts du monde rural. Dans le cas qui nous intéresse, le rôle structurant du système départemental demeure somme toute très réduit, en raison des nombreuses oppositions auxquelles est confrontée la péréquation, tant de la part des communes que des concessionnaires privés. Ces blocages, qui empêchent la recherche de solutions locales, motivent la stratégie d'appel à l'Etat adoptée par certains élus ruraux. Cet appel suit tout d'abord – et c'est là un second mécanisme d'influence – un canal assez classique dans le contexte institutionnel de la III<sup>ème</sup> République : la voie parlementaire. L'intervention du Parlement permet de déplacer les enjeux, de créer une plus forte interdépendance en instituant de nouveaux instruments ou de nouvelles règles. Mais là encore, cette forme d'influence achoppe sur la difficulté à débattre politiquement d'une mesure qui suscite de nombreux mécontentements, surtout de la part d'élus attachés au respect des libertés communales. Dans une telle situation, l'influence du monde rural ne peut finalement s'exercer qu'à travers la mise en œuvre de relations avec l'Etat que l'on pourrait qualifier de néo-corporatistes si ce

---

<sup>97</sup> Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, n°3, 1966, pages 249-275 ; Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pages 3-32 ; Pierre Grémion, *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Seuil, 1976 ; Jean-Claude Thoenig, *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité*, Paris, Editions Cujas, 1980 ; Albert Mabileau, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, PUF, 1985 ; Sylvie Biarez, *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989. De nombreux travaux de recherche ont permis depuis lors d'enrichir ce corpus de connaissances, quoique la grande majorité se soient concentrés sur l'étude des villes, délaissant quelque peu l'analyse du système départemental d'avant la décentralisation. Pour quelques précieux repères, cf les synthèses proposées par Jean Joana (Jean Joana, « La sociologie historique face au local. Enjeux problématiques d'une analyse de l'action publique municipale sous la III<sup>ème</sup> République », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, pages 299-319) ainsi que Bruno Dumons et Gilles Pollet (Bruno Dumons, Gilles Pollet, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III<sup>e</sup> République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix*, vol. 14, n°53, 2001, pages 15-32).

n'est qu'elles engagent un acteur qui est partie prenante du système politique français – les collectivités locales – et non un groupe social formellement distinct<sup>98</sup>. Elle fait intervenir une association d'élus locaux, la FNCCR, qui bénéficie du soutien de l'AMF. Il ne s'agit plus ici de négocier avec l'Etat le respect ou l'extension d'un certain nombre de prérogatives locales, comme l'a montré Patrick Le Lidec dans sa thèse sur l'AMF<sup>99</sup>. Il s'agit plutôt de défendre les intérêts des populations rurales, que les dirigeants de la FNCCR estiment lésés. Au fil des années, cette stratégie aboutit peu à peu à ce que le monde rural et l'Etat – deux acteurs jusque là assez effacés – se renforcent mutuellement, dans un jeu de reconnaissance réciproque dont va naître la péréquation. Le cercle de la décision se resserre alors autour d'un petit groupe d'individus, dont sont exclus les associations d'usagers et les représentants des villes. Le faible nombre de participants aux négociations, le fort degré d'interconnaissance et de confiance favorisent la passation de compromis qui sont solides dans la mesure où chaque partenaire y trouve un intérêt supérieur : l'Etat et EDF car ils assoient un peu plus la centralisation en cours, le monde rural car ils marquent l'aboutissement de tentatives qui avaient échoué jusque là. Ces compromis trouvent une application qui est facilitée par la maîtrise des règles du jeu de la décision publique par EDF et par le choix d'une stratégie de mise en oeuvre qui élude la conflictualité en utilisant des outils indolores pour les usagers. Ainsi donc, mesure discrète et progressive, la péréquation tarifaire peut devenir une réalité qui s'impose au début des années 1990, faute d'adversaires en mesure de bâtir une vraie alternative politique.

Ce processus, que nous avons quelque peu stylisé pour en dégager les mécanismes fondamentaux, montre bien la force du monde rural et sa capacité à mobiliser des ressources très variées lorsque ses relais traditionnels s'avèrent peu pertinents. En mettant en évidence le rôle décisif de la FNCCR, il nous semble également ouvrir des pistes de recherche intéressantes sur les fonctions remplies par les associations d'élus dans notre système politique et dans la formation de l'Etat contemporain : défense des intérêts de l'ensemble des collectivités locales face aux changements constitutionnels<sup>100</sup>, rôle de socialisation et de professionnalisation des élus<sup>101</sup> mais aussi intercession en faveur de certains territoires dans la mise en oeuvre de mesures ou de politiques publiques qui ont participé de la force du « modèle républicain ».

François-Mathieu Poupeau est chargé de recherches CNRS au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (UMR 8134, <fm.poupeau@enpc.fr>). Il est par ailleurs maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Ecole nationale des ponts et chaussées. Ses travaux portent notamment sur l'histoire du secteur électrique, la libéralisation des grands réseaux de service public (énergie, communications électroniques) et l'action publique locale. Il est l'auteur de « Libéralisation du service public et action publique locale. Le département dans la recomposition du système de distribution électrique français », *Sociologie du Travail*, 43 (2), 2001. Il a également publié en 2004 « Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'Etat jacobin » (Paris, CNRS Editions).

---

<sup>98</sup> Pierre Muller, Guy Saez, « Néo-corporatisme et crise de la représentation », in François d'Arcy, *La représentation*, Paris, Economica, 1985, pages 121-140.

<sup>99</sup> Patrick Le Lidec, *opus cité*.

<sup>100</sup> Patrick Le Lidec, *opus cité*.

<sup>101</sup> Jean Petaux, « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, n°28, 1994, pages 49-63 ; Jacques Palard, « Les associations d'élus locaux : amicales ou groupes de pression ? », in Institut de la Décentralisation, *La décentralisation en France. L'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Paris, La Découverte, 1996, pages 115-123.