



Un néo-libéralisme centralisateur. Les collectivités locales dans la libéralisation du système électrique français

François-Mathieu Poupeau

► To cite this version:

François-Mathieu Poupeau. Un néo-libéralisme centralisateur. Les collectivités locales dans la libéralisation du système électrique français. *Politiques et Management public*, 2000, 18 (2), pp.1-24. halshs-00309079

HAL Id: halshs-00309079

<https://shs.hal.science/halshs-00309079>

Submitted on 5 Aug 2008

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.

UN NEO-LIBERALISME CENTRALISATEUR. LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA LIBÉRALISATION DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION ÉLECTRIQUE FRANÇAIS

François-Mathieu POUPEAU*

Résumé

L'ouverture à la concurrence du marché français de l'électricité suscite aujourd'hui de nombreuses interrogations quant à la place que la puissance publique va occuper dans le futur paysage institutionnel. Alors que la plupart des travaux s'interrogent sur la façon dont l'Etat fait l'apprentissage de ses nouvelles fonctions de régulateur, cet article se penche sur la dimension territoriale des recompositions actuelles. Il précise quels sont les enjeux des transformations du point de vue des relations entre l'Etat et les collectivités locales, qui jouissent du statut d'autorités concédantes de la distribution d'électricité. Il montre que, si le néo-libéralisme remet en question le caractère centralisé de l'organisation du secteur, il n'est pas pour autant synonyme de décentralisation politique. Pour le moment, au contraire, le nouveau cadre d'action publique cantonne le pouvoir local à un rôle secondaire, complémentaire à celui de l'Etat et des instances communautaires.

* chercheur associé au Centre de Sociologie des Organisations, 19, rue Amélie, 75007 Paris

Introduction

Si les réformes qui l'affectent ne sauraient être encore comparées aux bouleversements qu'ont connus d'autres activités de réseaux, le secteur électrique français est actuellement en proie à d'importantes mutations. Entérinées par les récentes évolutions législatives¹, celles-ci marquent une rupture avec la période de l'après-guerre et la stabilité institutionnelle qui caractérisait une activité alors considérée comme une exception au sein de la sphère économique. Elles laissent présager une forte recomposition du secteur et une redistribution des cartes entre EDF et les nouveaux entrants que sont les grands groupes de services, les firmes pétrolières ou gazières ainsi que certains opérateurs historiques² étrangers.

Ce contexte suscite de nombreuses interrogations quant à la place que la puissance publique est amenée à occuper dans le futur paysage économique. Longtemps central parce qu'il cumulait des fonctions de tutelle et d'opérateur, l'Etat doit faire face à une remise en cause de son mode d'intervention traditionnel. Confronté à la montée en puissance des instances communautaires, il s'efforce de rester le maître du jeu dans l'initiation et la conduite des réformes³. Encadrant l'entrée de nouveaux opérateurs, il fait l'apprentissage d'une nouvelle fonction, celle de régulateur du marché concurrentiel. Cette mutation pose la question des moyens et des outils dont il peut se doter pour continuer à peser sur les choix économiques d'entreprises en quête d'un leadership mondial⁴.

¹ adoptée le 19 décembre 1996, après plusieurs années de tractations, par le Parlement Européen, la directive européenne sur l'électricité prévoit l'ouverture partielle du marché à la concurrence, laissant toutefois aux états membres la faculté d'opter pour une libéralisation plus rapide. Après deux aller-retours parlementaires et l'échec d'une Commission Mixte Paritaire réunie en novembre 1999, la directive est transposée dans le droit français par l'Assemblée Nationale, avec quelques modifications mineures, le 1er février 2000, soit avec un an de retard par rapport au calendrier européen

² par "opérateur historique", on désigne les entreprises, publiques ou privées, nationales, régionales ou locales, qui assuraient la production et/ou le transport et/ou la distribution d'électricité avant le processus de libéralisation

³ sur l'analyse du processus d'intégration européenne du secteur électrique, cf Schmidt, 1997 ; Schmidt, 1998

⁴ ce thème a été notamment au centre des débats du milieu des années quatre-vingt-dix sur la défense de la notion de "service public" (Bauby & Boual, 1993 ; Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général, 1994 ; Stoffaes, 1994 ; Stoffaes, 1995). Bien évidemment, on ne dispose pas, à l'heure actuelle, de travaux précis sur la question pour ce qui concerne le secteur énergétique français, eu égard à la lenteur des réformes engagées. Mais d'autres études ont été menées dans des pays où le processus a été mené à terme (Finon, 1996 ; Glachant, 1997 ; Henry, 1997). Ces études font apparaître que la libéralisation n'a pas été synonyme de déréglementation car elle a conduit à une intense activité de production de nouvelles règles, où l'Etat joue un rôle prépondérant

Il est cependant une autre facette du changement, aujourd'hui occultée, mais qui n'en demeure pas moins essentielle. Elle touche à la dimension territoriale des re compositions actuelles. Elle nous invite à nous interroger sur l'impact que peut avoir le processus de libéralisation sur le pouvoir local et sur les relations que celui-ci entretient avec l'Etat. Pour ces deux acteurs, la maîtrise des services publics représente en effet d'importants enjeux. Se positionner dans l'activité de régulation, c'est pouvoir bénéficier de ressources économiques et financières attachées à la fourniture d'un bien ou d'un service - redevances diverses, taxes... - et à même d'être engagées dans la conduite de politiques publiques. C'est également disposer de ressources symboliques, le contrôle d'un service public par un échelon territorial contribuant à conforter un espace politique et la légitimité de ses élus. C'est enfin, sur un plan plus idéologique, faire valoir une certaine conception du rôle de la puissance publique et des rapports que celle-ci doit entretenir avec le monde économique⁵.

Si elle concerne *a priori* l'ensemble des activités de service public, que ce dernier soit "local" ou "national⁶", cette question se pose avec une acuité toute particulière s'agissant de la distribution d'électricité. Celle-ci fait en effet apparaître, à l'aube des réformes communautaires, une cohabitation pour le moins insolite - et largement méconnue - entre Etat et pouvoir local. Sur le plan légal, depuis la loi du 15 juin 1906, la distribution d'électricité aux particuliers relève d'un régime de concession de service public local⁷. Cette disposition, maintenue au moment de la création d'EDF, accorde donc, en théorie du moins, une place essentielle aux communes et groupements de communes, qui sont les autorités concédantes du « service public de l'électricité ». Cependant, depuis la création d'EDF, force est de constater que c'est l'Etat qui a, de fait, assumé le rôle d'autorité organisatrice, réduisant fortement les prérogatives locales. A l'heure où se produisent d'importantes transformations, cette ambiguïté institutionnelle

⁵ comme l'illustrent notamment, en France, les nombreux conflits ayant opposé, durant l'entre-deux-guerres, l'Etat, dont la philosophie d'action était d'inspiration libérale, et certaines communes, qui se sont lancées dans des politiques interventionnistes du type "municipalisation gestionnaire" ou "socialisme municipal" (Gaudin, 1989)

⁶ la distribution d'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères, qui sont soumis au contrôle des collectivités locales, sont des exemples de « services publics locaux », par opposition à la distribution d'électricité et de gaz, aux télécommunications, aux transports ferroviaire et aérien, à l'activité postale, qui relèvent actuellement de l'Etat

⁷ le régime de la concession de service public ne touche que la clientèle des particuliers, des artisans et des petites entreprises car la loi du 15 juin 1906 ne concerne que les clients pour lesquels la tension délivrée est inférieure à 63.000 volts. Pour les autres consommateurs, industriels notamment, c'est l'Etat qui est autorité concédante

nous invite à nous interroger sur la façon dont se renégocient les équilibres historiques qui ont fait de l'Etat l'acteur central du secteur depuis l'après-guerre.

A partir d'un travail de recherche personnel⁸, nous montrerons que, malgré la menace de résurgence d'un pouvoir local, l'Etat et, avec lui, EDF ont su, pour quelques années encore, préserver leur emprise sur le système de distribution électrique français. Les collectivités locales - en particulier les grandes villes - n'ont pu retrouver la place centrale qu'elles occupaient par le passé, avant la nationalisation. Fortes de nouvelles prérogatives mais incapables de tirer parti des évolutions récentes, elles doivent se contenter de remplir un rôle secondaire dans les transformations actuelles, complémentaire à celui qu'exercent les administrations d'Etat. La permanence de cette tutelle étatique montre ainsi que, s'il remet en question le système jacobin hérité de la Libération, en rapprochant les opérateurs de leur clientèle, le néo-libéralisme n'est pas pour autant synonyme, pour le moment, de décentralisation politique.

Les collectivités locales dans le « service public de l'électricité »

Il n'a pas fallu attendre le vote de la loi du 8 avril 1946 instaurant Electricité de France pour voir la puissance publique intervenir dans le secteur électrique. Son intérêt se manifeste dès la fin du dix-neuvième siècle, au fur et à mesure que l'électricité se développe et sort de son statut d'énergie de "second rang" - notamment vis-à-vis du gaz - voire d'énergie dangereuse. Soumise à ses débuts à un régime de libre-concurrence sous permission de voirie, la distribution d'électricité rentre progressivement dans le giron de la puissance publique. Face à un Etat dont l'action économique reste encore limitée, certaines collectivités locales assument alors l'organisation du secteur en ayant notamment recours à la délégation de service public. L'une des étapes majeures de cet interventionnisme est l'adoption, le 15 juin 1906, d'une loi faisant de la fourniture d'énergie un service public local. En plaçant juridiquement la distribution électrique sous la responsabilité des communes, elle officialise les évolutions passées et consacre les collectivités locales dans leur fonction de régulatrices.

⁸ celui-ci s'appuie sur une thèse de doctorat (Poupeau, 1999), dont les sources sont diverses : archives et documents provenant notamment d'EDF, près de deux cents entretiens visant à retracer les évolutions du système de distribution électrique français depuis la nationalisation

La résistible étatisation du secteur électrique

Après avoir été réel - quoique variable - dans la première moitié du vingtième siècle, le contrôle local de la distribution d'électricité est remis en question au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. L'après-guerre est en effet le théâtre d'une lente montée en puissance de l'Etat, ce dernier finissant par prendre sous sa coupe l'administration d'une activité jugée essentielle. Cette emprise progressive s'appuie sur deux leviers d'action principaux⁹.

Le premier est le vote, au moment de la Libération, de la nationalisation du secteur électrique, qui introduit des éléments de centralisation technico-économique. Certes, à première vue, la loi du 8 avril 1946 préserve encore largement les intérêts du monde local, les législateurs craignant qu'un tollé des parlementaires ne compromette la création d'EDF. Ce souci de ménager les intérêts locaux se retrouve dans quatre dispositions majeures, qui figurent dans le texte de loi final. Tout d'abord, clé de voûte des prérogatives des collectivités, le régime de la concession faisant des communes et groupements de communes les autorités organisatrices du service public de l'électricité est réaffirmé. La loi du 15 juin 1906 constitue donc toujours le fondement juridique de l'intervention de la puissance publique. Elle est complétée par une autre disposition, qui prévoit la création d'établissements publics de distribution, véritables piliers d'une décentralisation. Dotés d'une personnalité morale, d'une autonomie financière, ces établissements auraient pour vocation, d'après le texte de loi, à devenir les concessionnaires locaux des communes et groupements de communes. Ils permettraient de donner une véritable consistance au pouvoir communal et de servir de contrepoids au nouvel opérateur national qu'est EDF. Troisième disposition, complémentaire à la précédente, le texte de loi écorne le monopole de distribution d'EDF en maintenant les régies locales mises en place par certaines municipalités durant l'entre-deux-guerres pour distribuer le courant à leur population¹⁰. Enfin, dernière disposition, particulièrement importante, le régime et les mécanismes de l'électrification rurale sont reconduits. Créé par l'Etat dans les années 1920 pour soutenir le

⁹ par souci de concision, nous simplifions considérablement le processus de montée en puissance de l'Etat. Pour une analyse plus fine, cf Poupeau, 1999

¹⁰ la loi du 8 avril 1946 a permis de maintenir les régies qui préexistaient au vote de la loi. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, quelque 5% des ventes d'électricité sont assurées par des opérateurs autres qu'EDF (Usine d'Electricité de Metz, Electricité de Strasbourg, Gaz et Electricité de Grenoble...)

développement de l'électricité dans les campagnes, ce régime aurait dû être logiquement supprimé au sortir de la guerre, EDF pouvant, en tant qu'établissement public, prendre à sa charge les investissements afférents. Cédant aux pressions du monde rural, les législateurs maintiennent cependant le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE), pierre angulaire du système, qui procure au monde rural - par le biais des syndicats d'électrification - d'importantes ressources financières¹¹.

Si cette série de mesures vise à contenter une grande partie des élus, attachés au respect des libertés locales, la nationalisation demeure cependant empreinte d'une certaine ambiguïté. La lecture des textes de loi autorise une autre interprétation de l'intervention de la puissance publique, plus centralisatrice que décentralisatrice. D'une part, la création d'EDF limite considérablement l'exercice d'un réel pouvoir local, les collectivités ne pouvant avoir recours à d'autre concessionnaire - hormis le cas de régies déjà existantes - ni créer leur propre régie¹². D'autre part, le statut public du nouvel opérateur, la nature des liens que celui-ci entretient avec l'Etat rendent incertain l'exercice d'une réelle gestion locale du « service public de l'électricité ». C'est en s'appuyant sur ces multiples zones d'ombre, qui obéissent, à la Libération, à une logique de compromis politique (Bonaïti, 1996), que l'Etat parvient à imposer progressivement sa tutelle sur l'ensemble du système de distribution. Il bénéficie du soutien actif de la CGT et des dirigeants d'EDF, pour lesquels la modernisation du secteur électrique passe par une plus grande rationalisation des structures et une mise à l'écart des collectivités locales.

Pour ce faire, l'Etat peut s'appuyer sur des ressources dont il ne disposait pas à la veille de la guerre. Avec la loi de nationalisation, le second élément contribuant au déclin du pouvoir local - et qui n'est pas propre au secteur électrique - est la mutation du rôle de l'Etat. Celle-ci se traduit par l'intervention croissante des ministères des Finances et de la Production Industrielle¹³ dans l'économie du pays. Auparavant quelque peu effacés dans ce domaine, leur action restant circonscrite au maintien des grands équilibres socio-économiques du pays (Kuisel, 1984), ceux-ci s'imposent

¹¹ les ressources financières attribuées à l'électrification rurale sont loin d'être négligeables après-guerre. Exprimées en francs constants de 1990, elles sont en effet de l'ordre de 1,3 milliards de francs pendant le premier Plan (1948-1952), 2,85 milliards pour le deuxième plan (1952-1956) (Morsel, 1996)

¹² d'après une loi de 1949, dite "loi Armengaud"

¹³ puis du ministère de l'Industrie

désormais comme les moteurs de l'économie nationale. Planification, contrôle des prix et du financement des investissements sont autant d'outils nouveaux qui leur permettent d'orienter la vie économique en vue de la reconstruction puis de la modernisation du pays. Le secteur électrique n'échappe pas à ce mouvement, par son rôle stratégique d'entraînement de l'ensemble de l'économie. Dès la fin de la guerre, l'ordonnance sur les prix¹⁴ confère au ministère des Finances la maîtrise des tarifs de l'électricité, qui ont été intégrés dans les biens assujettis au contrôle de l'Etat, malgré les pouvoirs formels qui sont encore ceux des collectivités locales. Cette ordonnance permet aux fonctionnaires de la Direction des Prix d'imposer une politique relevant de considérations nationales et non plus locales. L'emprise des Finances est également manifeste pour ce qui concerne les investissements dans les réseaux de distribution, autre prérogative du pouvoir concédant. Soumise en théorie à une négociation contractuelle avec EDF, la construction des réseaux de basse et moyenne tension est en réalité décidée par les directions du Trésor et du Budget, souvent en fonction de considérations macro-économiques.

Si les collectivités locales continuent à jouir du statut d'autorités concédantes, force est donc de constater qu'elles n'en ont plus que les attributs formels. Désormais, c'est l'Etat qui, de fait, se trouve au coeur du nouveau système, par sa maîtrise des mécanismes fondamentaux d'allocation des ressources. Le régime de la concession finit par devenir une fiction juridique, car n'étant jamais renégocié. Enfin, la mise en place des établissements publics de distribution reste lettre morte, l'Etat, EDF et la CGT manoeuvrant pour en différer constamment la mise en place. De réel à la veille de la Seconde Guerre Mondiale, le pouvoir concédant local perd de sa consistance au fur et à mesure que s'impose une interprétation étatiste de la loi de nationalisation.

Les concessions au pouvoir local

Dans ce contexte, le mode d'influence du pouvoir local se transforme en profondeur. S'il semble, sur le plan formel, considérablement affaibli, il n'est pas totalement inexistant et se manifeste de trois manières principales.

¹⁴ ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945

Le premier mécanisme d'influence est de type *néo-corporatiste*¹⁵. Il fait intervenir un protagoniste essentiel du « service public de l'électricité » français, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), organisation qui représente officiellement les intérêts des collectivités locales auprès des pouvoirs publics. Créée en 1933 à l'initiative de quelques élus ruraux, appartenant pour la plupart au Parti Radical, la FNCCR a largement contribué, par son action, à l'édification du secteur électrique d'après-guerre. Elle est l'un des acteurs qui ont le plus lutté contre le pouvoir des anciennes sociétés privées et qui ont milité très tôt pour une intervention de l'Etat. La Fédération a été en effet à l'origine des grandes réformes des années trente en matière d'électrification rurale mais aussi de tarification, domaine dans lequel elle a poussé les pouvoirs publics à entamer une politique d'harmonisation nationale. La position qu'elle acquiert au sein de l'appareil d'Etat à l'occasion de ces prises de position en fait un interlocuteur incontournable au moment de la nationalisation. Tirant son pouvoir et sa légitimité de ses relations privilégiées avec l'Etat, EDF, voire même la CGT, elle finit par s'accommoder de la centralisation qui s'opère et trouve naturellement sa place dans le nouveau système de gestion¹⁶. En contrepartie de son rôle de relais vis-à-vis des notables locaux, elle participe, aux côtés des autres acteurs du "modèle EDF", à la gestion du « service public de l'électricité », dont elle sait modeler les contours.

L'influence de la Fédération n'est pas négligeable, surtout au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, où son poids politique demeure considérable¹⁷. Cette influence s'exerce notamment dans le domaine de la tarification¹⁸. S'il est indéniable que la politique tarifaire d'EDF est largement édictée par la Direction des Prix du ministère des Finances, la FNCCR agit sur la plupart des choix importants. Elle s'efforce de peser au quotidien sur certains arbitrages financiers en défendant la clientèle des particuliers, des agriculteurs ou des artisans, qu'elle représente au titre de fédération

¹⁵ au sens d'« association étroite des organisations représentatives d'intérêts et des groupes dirigeants (...), telle que les politiques se trouvent déterminées par un compromis officialisé, négocié dans des instances spécialisées de gouvernement » (Lagroye, 1997, page 444). Cf aussi Muller & Saez, 1985, Jobert, 1988

¹⁶ pour des explications plus fournies sur la position ambiguë de la FNCCR au moment de la création d'EDF, cf Picard, Bungener & Beltran, 1985 ; Bonaïti, 1996 et Poupeau, 1999

¹⁷ en 1956, sur 58 membres de son Conseil d'Administration, on ne compte encore pas moins de onze députés, huit sénateurs, onze présidents de Conseil Général, sept anciens ministres, deux anciens présidents de gouvernement et des personnalités politiques comme Paul Ramadier, Antoine Pinay, André Dulin ou Jacques Chaban-Delmas (source : *Les services publics communaux et départementaux*, bulletin de la FNCCR, n°36, septembre 1956)

¹⁸ le second domaine, sur lequel nous ne nous attarderons pas, étant la politique d'investissements, autour notamment de la répartition des crédits d'équipements entre production, transport et distribution

d'autorités concédantes. Mais surtout, elle soutient l'adoption, dans les années cinquante, d'une péréquation tarifaire départementale qui n'existait pas auparavant, et qui ouvre la voie à l'uniformisation nationale des tarifs qui est réalisée à partir des années soixante. Cette mesure, qui se fait contre les principes mêmes de la théorie marginaliste, fondement de la politique sectorielle de l'électricité, atteste de la capacité du monde rural à infléchir les grands choix de l'entreprise publique.

Le deuxième mécanisme, plus "local" quant à lui, est de l'ordre de la *logique de la négociation et du compromis informels*. Il porte sur des enjeux non plus globaux mais localisés, qui s'inscrivent le plus souvent dans le territoire communal. Il s'agit en premier lieu d'échanges de petits services entre agents d'EDF et élus locaux : déplacements d'ouvrages, enfouissement gracieux de réseaux, dérogations diverses accordées à des usagers ayant demandé l'intervention de leur maire... Ces "échanges de bons procédés" renforcent un peu plus la légitimité des élus dans leur fonction d'intercesseurs de la population auprès des services de l'Etat, auxquels est assimilée EDF. Les échanges ne restent cependant pas circonscrits à ces relations quotidiennes mais peuvent porter aussi sur des enjeux plus exceptionnels, notamment financiers. Certaines grandes villes obtiennent d'importants avantages, non pas en matière tarifaire, mais pour ce qui concerne les redevances liées aux contrats de concession. Malgré l'absence de négociation généralisée des anciens contrats, certains avenants sont signés de façon ponctuelle. Quelques élus, dans des villes comme Paris ou Marseille, savent jouer de leur connaissance des ambiguïtés de la loi pour faire valoir les intérêts de leur commune. Ces avenants permettent parfois de réactualiser les sommes qui étaient auparavant versées par les concessionnaires privés au titre de l'occupation du domaine public ou de clauses particulières. Dans ce type de relation, c'est moins l'importance "commerciale" - directe ou indirecte - de la commune qui compte que la capacité de médiation de l' élu en charge des affaires locales. Ce pouvoir de négociation, qui joue un rôle de "variable d'ajustement", permet d'introduire une forme de différenciation dans un système qui, idéalement, ne saurait souffrir d'inégalités de traitement. Il n'est pas sans rappeler les mécanismes de régulation décrits par les analystes du système politico-administratif local pour ce qui concerne les services de l'Etat (Grémion, 1976).

L'électrification rurale est peut-être le domaine où s'exprime avec le plus de force et de visibilité l'influence du monde local. Né après la première guerre mondiale, étoffé dans les années trente, ce régime fait de la FNCCR une courroie de transmission des aides de l'Etat vers les syndicats d'électrification, qui regroupent des communes de moins de 2000 habitants. Le système repose sur le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE), caisse créée en 1936, dont les crédits sont assis après guerre sur les recettes en basse tension d'EDF et des distributeurs non nationalisés. Un Conseil est chargé de la répartition des sommes entre les différents départements, suivant une série de critères redéfinis de façon régulière. En pouvant, grâce à certaines alliances, disposer d'une majorité absolue au sein du Conseil, la FNCCR maîtrise le processus d'allocation des ressources vers le local. Cette mainmise sur un dispositif représentant des fonds substantiels n'est guère remise en question, du moins dans les premiers temps, par le ministère des Finances ou par EDF¹⁹. Pour ceux-ci, la "chasse gardée" de l'électrification rurale constitue la "caution" versée au monde local contre la centralisation qui s'opère et à laquelle participe indirectement une FNCCR soucieuse de maintenir son influence. En la faisant pourvoyeur de crédits, le régime lie fortement la Fédération au modèle centralisé d'administration du secteur électrique.

L'ensemble de ces mécanismes témoignent de l'influence discrète qu'exercent, à la veille des années quatre-vingt, les collectivités locales sur le système de distribution électrique. Ils font apparaître une spécificité du « service public de l'électricité », qui est la profonde connivence existant entre EDF et un monde rural qui trouve dans le modèle centralisé des moyens d'influence plus importants que ceux dont il jouissait avant-guerre. Dans ce système d'action, si de nombreux ajustements s'opèrent au quotidien entre élus locaux et agents de l'entreprise publique, une grande partie du pouvoir d'influence du monde local est médiatisé par la FNCCR, acteur-clé autour duquel se nouent la plupart des compromis. En tant que représentante des intérêts des autorités concédantes, la Fédération a voix au chapitre pour ce qui concerne les grandes orientations d'EDF en matière de tarification ou d'investissements. En tant qu'organisation gérant le FACE, elle est un dispensateur incontournable des crédits octroyés aux syndicats locaux d'électrification. Destinée au départ à défendre les intérêts des

¹⁹ la situation change à partir de la fin des années cinquante, lorsque s'achève l'électrification des campagnes. Cependant, l'Etat, qui n'a cessé de limiter les crédits engagés, ne parvient pas à supprimer le FACE. Ce dernier représente aujourd'hui des sommes estimées à environ trois milliards de francs

collectivités locales vis-à-vis des opérateurs privés, la FNCCR finit par entretenir des rapports ambigus avec l'Etat et EDF, desquels elle tire légitimité et pouvoir. Elle devient au fil du temps l'alliée objective d'une entreprise publique qui, longtemps perçue comme une menace pour le monde rural²⁰, sait, de la sorte, conquérir la place de choix qui est aujourd'hui la sienne au sein du système politique français.

Décentralisation et libéralisation. Les termes d'une remise en cause potentielle

Si l'ensemble de ces compromis créent une grande stabilité institutionnelle et finissent par faire oublier les dispositions décentralisatrices de la loi du 8 avril 1946, la distribution d'électricité reste cependant toujours empreinte de ses origines locales. En effet, les administrations d'Etat, les dirigeants d'EDF n'ont jamais réussi à éradiquer les prérogatives communales, dont la loi de nationalisation, jamais remaniée, porte les stigmates. Malgré les contradictions soulignées par le Conseil d'Etat, le régime de la concession demeure le socle juridique de l'intervention publique, contre lequel EDF s'est en quelque sorte bâtie. Il ne doit son inapplication qu'à la tutelle administrative et économique imposée par l'Etat sur l'ensemble du secteur électrique.

C'est dans la redéfinition, à la fin des années quatre-vingt, du mode d'intervention de l'Etat qu'il faut lire la possible résurgence du pouvoir local. Deux mouvements se succèdent, qui laissent entrevoir une montée en puissance des collectivités locales dans le système de distribution électrique. En introduisant une plus grande liberté contractuelle pour les communes, la décentralisation politico-administrative modifie les termes de la tutelle administrative de l'Etat sur le secteur électrique. En remettant en cause les fondements de l'économie administrée et donc de l'intervention de l'Etat, le processus de libéralisation qui s'amorce préfigure de nouvelles formes d'organisation du secteur. Conjuguées, ces deux évolutions laissent entrevoir une émancipation possible des collectivités locales, qui se traduirait par un retour au système d'avant-guerre.

²⁰ nous en trouvons de nombreux témoignages, notamment dans Picard, Bungener & Beltran, 1985 ; Sauban, 1992 ; Poupeau, 1999

La décentralisation politico-administrative

Le premier terme de la remise en cause réside dans l'abandon d'une tutelle de l'Etat sur les actes administratifs des collectivités locales. Pour la première fois depuis la Libération, elle rend possible une certaine liberté contractuelle. Jusqu'au début des années quatre-vingt, si les collectivités locales n'avaient jamais pu négocier de nouveaux contrats de concession, l'explication n'était pas uniquement liée aux raisons "structurelles" évoquées dans les lignes précédentes. Elle tenait également, sur le plan juridique, à la capacité qu'avait l'Etat de bloquer tout processus de négociation. En effet, la loi du 15 juin 1906 oblige les autorités concédantes à se conformer à un cahier des charges type, fruit d'une négociation entre représentants des collectivités locales et de l'Etat, même si le document peut comporter des "blancs", éléments de discussion locale. EDF et l'Etat, qui usait de son pouvoir de tutelle sur les actes des collectivités locales, s'étaient toujours refusés à reconsidérer le contenu d'un acte contractuel pouvant être pour eux source de remise en cause. Ou, lorsque pour des raisons stratégiques, une négociation nationale avait été engagée et aboutissait à l'élaboration d'un nouveau cahier des charges, les négociations locales échouaient, du fait des attermoissements des centres de distribution d'EDF ou des services déconcentrés de l'Etat (Poupeau, 1999). Si certaines communes - des grandes villes pour la plupart - avaient réussi à obtenir quelques avantages par la signature d'avenants, la majorité n'avait pu renégocier des dispositions pourtant très anciennes car datant de la période de l'entre-deux-guerres, voire du début du siècle. Dans ce contexte de statu quo juridique, depuis 1979, les contrats se voyaient soumis à un régime de tacite reconduction, suite à une décision de la section d'arbitrage du Conseil Supérieur de l'Electricité²¹.

En dotant les collectivités locales de la liberté de contractualiser sans se référer à un cahier des charges type²², la loi du 2 mars 1982 introduit désormais une rupture fondamentale et nouvelle, qui peut être source de conflit entre monde local et Etat. Toute collectivité locale peut en effet

²¹ créé en 1935, cet organisme composé de représentants de l'Etat, d'EDF, du monde local, des syndicats a pour vocation à être consulté pour toute mesure concernant ses domaines de compétence. La distribution en fait partie

²² tout au plus peut-on proposer un cahier des charges modèle aux collectivités locales, sachant, bien évidemment, que celles-ci conservent la possibilité de ne pas en tenir compte (Auby, 1995)

négocier librement un nouveau contrat de concession selon des modalités qu'elle peut elle-même définir, dans le respect toutefois des dispositions réglementaires existant par ailleurs²³. Les administrations d'Etat ne sauraient donc, du moins en théorie, intervenir dans la relation nouée localement avec EDF, en particulier sur la répartition de la rente générée par l'activité de distribution.

Si de nouvelles marges de manoeuvres apparaissent pour les communes, leur portée s'avère cependant limitée au lendemain de la décentralisation. Les quelques collectivités qui, au courant des textes de lois, réclament de renégocier leurs contrats de concession se voient opposer une fin de non recevoir par les représentants d'EDF. En effet, la loi de décentralisation ne s'est pas accompagnée de ce qui aurait dû être le corollaire d'une réelle liberté communale, à savoir la remise en cause du monopole d'EDF. Malgré quelques tentatives visant, sous la pression de certains mouvements décentralisateurs de gauche, à mettre en place les établissements publics de distribution prévus dans la loi²⁴, EDF demeure le concessionnaire unique des collectivités locales. Sa position incontournable rend quelque peu virtuel l'exercice d'une relation contractuelle. L'impact des lois de décentralisation se limite ainsi, pour l'essentiel, aux quelques dispositions adoptées, qui donnent aux communes les moyens de mieux gérer leurs dépenses énergétiques et de mettre en oeuvre des politiques locales favorisant les économies d'énergie²⁵.

²³ malgré l'abrogation en 1986 de l'ordonnance de 1945 sur le contrôle des prix par l'Etat, le ministère des Finances conserve encore sa fonction de contrôle des tarifs des services publics

²⁴ les débats de 1981-1982 à la fois sur la politique énergétique du gouvernement et sur la décentralisation ont remis la question du démantèlement de la Direction de la Distribution d'EDF sur l'agenda politique. Après plusieurs débats et surtout après la décision de maintenir le programme nucléaire français, la régionalisation de la distribution a fait long feu (Bourjol & Le Lamer, 1984 ; Poupeau, 1999)

²⁵ l'énergie ne figure que de façon très discrète dans la loi du 7 janvier 1983 (titre III, section IV, article 10) sur les programmes d'électrification rurale et sur l'intervention du FACE (Bourjol & Le Lamer, 1984)

L'ébauche d'une politique de concurrence

Condition nécessaire mais non suffisante d'exercice d'un pouvoir concédant, cette liberté contractuelle communale pouvait trouver dans le processus de libéralisation européen un catalyseur de changement. Après une tentative avortée de remise en cause radicale du monopole d'EDF par le gouvernement Chirac de 1986, le point de départ "officiel" de la politique communautaire de libéralisation du secteur énergétique date de mai 1987. Le Commissaire à l'énergie, Nick Mosar, annonce alors officiellement à Paris que la Commission a l'intention d'établir l'inventaire des obstacles juridiques, techniques et fiscaux à la réalisation d'un marché intérieur de l'électricité. Officiellement, l'objectif poursuivi est d'augmenter les échanges entre pays de la Communauté, échanges qui stagnent en 1988 à environ 4% de la consommation totale d'électricité (Finon, 1992). Le mois qui suit, Mosar reçoit l'unction politique du Conseil de l'Energie de Copenhague, qui approuve cette initiative à l'unanimité. Les pouvoirs publics français et, avec eux, EDF plaident d'ailleurs vigoureusement pour un marché commun de l'énergie à l'horizon de 1992, dans la mesure où ils y voient le moyen de lutter contre la situation surcapacitaire du parc nucléaire français.

Après s'être faite, au départ, suivant un modèle coopératif, qui ne remettait pas en cause les opérateurs historiques mais visait à favoriser leurs échanges, l'intervention de la Commission de Bruxelles prend un nouvel essor en 1988. Cette année marque le début d'une reprise en main du dossier par la DG IV, qui est chargée de la politique de la concurrence. Tout comme elle le fait pour les télécommunications, la Commission tente alors de briser les résistances des acteurs nationaux en imposant quelques mesures radicales. Le modèle coopératif, fondé sur une logique d'industriels, est amendé au profit d'une politique de concurrence. Eu égard à la grande diversité des situations nationales, qui fait, en particulier, apparaître Etats ou collectivités territoriales comme autorités organisatrices, le processus de libéralisation n'a pas encore de modèle d'organisation bien figé. En théorie, deux voies principales s'offrent à la Commission Européenne, sans qu'une solution unique ne fasse l'unanimité au sein de la communauté des économistes s'intéressant aux questions de l'énergie²⁶. La première, qui s'inspire du modèle britannique, consiste à démanteler les

²⁶ ce constat ressort d'un séminaire réunissant en 1988 universitaires, chercheurs et industriels autour de la question de la libéralisation du secteur électrique (de Paoli, 1988)

monopoles nationaux en entités régionales pour introduire une concurrence à la distribution. Dans un pays comme la France, cette stratégie pourrait aboutir à un net regain de pouvoir pour les autorités concédantes locales. La seconde solution repose, quant à elle, sur le principe dit de l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR). La mise en concurrence ne se fait pas par démantèlement du système de distribution mais par la production, tout consommateur pouvant choisir son propre fournisseur d'électricité²⁷. Dans ce cas, le régime de la concession est contourné, clients et fournisseurs étant en contact direct.

Cette indétermination institutionnelle laisse entrevoir, dans le premier cas de figure, une possible montée en puissance des collectivités locales, renforcées depuis la décentralisation dans leurs prérogatives d'autorités concédantes. Soutenues par des groupes de services avec lesquels elles nouent des relations privilégiées depuis les années soixante-dix (Lorrain, 1991 ; Lorrain, 1993), quelques grandes villes pourraient jouer de ce contexte pour se voir octroyer de nouvelles responsabilités en matière d'investissements, voire même de tarification. Elles pourraient, de ce fait, constituer un allié potentiel de la Commission Européenne dans son entreprise de remise en question des modèles d'organisation existants.

C'est dans ce climat d'incertitude institutionnelle que s'initie la transformation du « service public de l'électricité » français. Afin d'en comprendre l'impact sur les rapports entre Etat et collectivités locales, il convient de distinguer deux niveaux d'analyse, dont l'interpénétration explique la trajectoire prise par le secteur électrique français. Le premier niveau, "infra-national", met en scène une dimension méconnue du processus de libéralisation, qui est la redistribution des pouvoirs s'opérant tout au long de la décennie 1990 en faveur des collectivités locales. Cette redistribution repose sur le processus de négociation de nouveaux contrats de concession dans lequel EDF s'engage à partir de 1992. Nous montrerons comment, en anticipant les changements et en négociant de nouveaux contrats, EDF et la FNCCR ont pu réussir à désamorcer toute forme

²⁷ pour en comprendre le fondement conceptuel, il faut rappeler que la fourniture d'électricité recoupe en réalité deux activités distinctes : le transport d'électricité et sa commercialisation. Alors que le régime de la concession exclut leur séparation, la notion d'Accès des Tiers aux Réseaux, héritée de la "théorie des marchés contestables" (Baumol, Panzar & Willig, 1982), entrevoit la possibilité de confier chacune de ces deux activités à un opérateur distinct. Dans un tel système, qui est aujourd'hui appliqué pour les télécommunications, un client peut signer un contrat commercial avec une société de services sans pour autant modifier son installation intérieure ni construire de nouvelles lignes en moyenne ou basse tension

d'émancipation potentielle des villes et à préserver, pour un temps, un système de distribution centralisé. Le second niveau est, quant à lui, "supra-national". Il illustre comment l'Etat, en s'imposant comme le principal médiateur des intérêts nationaux vis-à-vis des instances communautaires, a pu négocier les termes de la directive européenne dans un sens entérinant les évolutions "infra-nationales", c'est-à-dire qui limite la redistribution des pouvoirs vers le local.

Le contrat comme nouveau mode d'intégration territoriale

Fondement légal du « service public de l'électricité », le contrat de concession constitue la pierre angulaire du mouvement de recomposition engagé au plan national. Ce mouvement fait principalement intervenir EDF et les collectivités territoriales, l'Etat ne pouvant formellement prendre part au processus, au nom du respect des libertés locales. A la fin des années quatre-vingt, pour la première fois depuis la Libération, EDF décide de reconsidérer ses relations avec le monde local, répondant à une demande de la FNCCR. Ce changement d'attitude doit bien évidemment se comprendre comme une réponse à la déstabilisation qui menace l'entreprise publique, dont nous avons évoqué plus haut les grandes lignes. La négociation de nouveaux contrats de concession constitue le moyen d'anticiper les changements institutionnels à venir et, par suite, de mieux en maîtriser le cours. A un moment où EDF se diversifie vers de nouvelles activités de services destinées aux collectivités territoriales, la contractualisation représente également une opportunité. Elle contribue à modifier l'image de service public jacobin, peu proche des préoccupations du monde local, qui reste attachée à l'entreprise. Aussi, malgré les nombreuses réticences manifestées au sein d'EDF, l'idée d'une "refondation" des relations avec les collectivités locales finit-elle par faire son chemin et s'imposer comme une solution incontournable.

Le choix d'une alliance avec le monde rural

En sa qualité de concessionnaire, EDF apparaît en première ligne du processus de recomposition des bases territoriales du « service public de l'électricité ». De ses choix stratégiques, de sa volonté de se rapprocher plus ou moins fortement des collectivités locales dépend, indirectement, le maintien de l'emprise de l'Etat sur le secteur et sa capacité à en orienter les transformations. Malgré le poids des administrations de tutelle, les dirigeants d'EDF ont toujours disposé d'une certaine liberté d'action, ne serait-ce que parce que l'Etat, acteur non monolithique, n'a jamais su véritablement hiérarchiser ses priorités et, partant, orienter clairement l'action de l'entreprise. Les contradictions existant entre les tutelles, y compris au sein d'un ministère comme celui des Finances, ont été utilisées par les dirigeants de l'entreprise pour se ménager des espaces de liberté. En témoignent certaines décisions stratégiques importantes pour l'avenir du secteur, comme le premier tournant commercial des années soixante-dix ou l'adoption d'un important programme nucléaire²⁸ (Simonnot, 1978). Au moment où EDF décide de reconsidérer ses liens avec le local et dans un processus où l'Etat ne saurait intervenir directement, se pose donc la question de la "fidélité" des dirigeants de l'entreprise au système d'action étatique.

Or, force est de constater que, si la relation à l'Etat a été bien vécue tout au long des Trente Glorieuses, tel n'est plus totalement le cas dans les années quatre-vingt. Comme pour l'ensemble des entreprises publiques, pour EDF, l'«Etat propulseur» se mue en "Etat prédateur" (Cohen & Henry, 1997). Des tensions apparaissent avec le ministère de l'Industrie, qui, engagé dans la lutte contre la crise énergétique, veut imposer des choix qu'EDF n'accepte pas toujours. Le lent désengagement de l'Etat-actionnaire entamé depuis les années soixante se poursuit, dans un contexte de crise du financement public. Face à l'épuisement du "modèle EDF" qui se manifeste tout au long des années quatre-vingt, l'entreprise pourrait donc s'appuyer sur les recompositions en cours pour accroître son autonomie vis-à-vis de l'Etat, comme ont pu le faire certains opérateurs dans d'autres secteurs²⁹. A l'heure où son développement hexagonal est limité mais où de nouveaux marchés

²⁸ même si elle est quelque peu exagérée, l'expression d'«Etat dans l'Etat» résume assez bien le degré de latitude que peuvent se ménager les dirigeants de l'entreprise publique (de Gravelaine & O'Dy, 1978). Voir aussi l'intéressante synthèse d'Anastassopoulos (Anastassopoulos, 1985)

²⁹ c'est ce que montre en particulier Elie Cohen pour les télécommunications (Cohen, 1992)

s'ouvrent à elle avec la diversification, elle pourrait être tentée par le modèle des grands groupes de services et faire le choix d'une stratégie de rupture en jouant la carte des collectivités locales.

Telle n'est cependant pas la voie suivie par les dirigeants d'EDF, qui décident de rester dans le giron étatique. La position dominante de l'entreprise en Europe, la faible pression concurrentielle, le poids du programme nucléaire sont parmi les facteurs explicatifs de cette "fidélité" à une économie administrée. Tout comme l'est la volonté de ne pas se mettre à dos la majorité du personnel de l'entreprise ainsi que la CGT³⁰, qui restent fortement attachés au maintien du "modèle EDF" (Wieviorka & Trinh, 1989). Dernier facteur, l'entreprise bénéficie toujours de l'attitude protectrice de l'Etat, qui ne veut pas bouleverser le paysage électrique français et souhaite faire d'EDF un "champion international", à même de conquérir l'une des premières places parmi les opérateurs mondiaux. Dans le contexte d'internationalisation qui est celui des opérateurs historiques, le coût financier d'une redistribution des pouvoirs au profit des collectivités locales grèverait fortement les finances de l'entreprise, qui doit assurer l'essentiel de son développement par l'autofinancement.

La volonté des dirigeants d'EDF de s'appuyer sur l'Etat se manifeste par une stratégie "minimaliste" de redistribution du pouvoir vers le local et le maintien d'un système de régulation fortement centralisé³¹. La FNCCR s'impose dès lors, pour EDF, comme l'interlocuteur idoine du côté des collectivités locales. Acteur partie prenante, quoique secondaire, de la gestion du système de distribution électrique, elle reste en effet attachée au maintien d'une centralisation, qui préserve son rôle de médiatrice des revendications du monde local. Son assise territoriale, essentiellement à travers les syndicats d'électrification rurale, en fait également un relais, au plan local, des orientations définies par les négociateurs. Disposant en la FNCCR d'un allié jugé suffisamment puissant, EDF écarte de la concertation les autres associations d'élus et de fonctionnaires territoriaux³²,

³⁰ il conviendrait bien évidemment, dans un souci d'exhaustivité, d'accorder de plus amples développements à la place cruciale occupée par ce syndicat - mais également à la CFDT - dans le processus de transformation d'EDF. Notre propos étant plus axé sur la dimension territoriale des recompositions récentes, nous nous contenterons de cette simple évocation

³¹ il a pu exister certains courants prônant une stratégie plus volontariste à l'égard des collectivités locales mais ces derniers ont été largement minoritaires

³² l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), qui sont apparues dans les années soixante-dix et quatre-vingt pour défendre les

dans la mesure où celles-ci risqueraient de compromettre sa stratégie de redistribution minimale.

De la "hiérarchie" au contrat

D'emblée, pour les deux protagonistes, le problème à résoudre est de concilier le maintien d'une forme de centralisation de la distribution d'électricité et le cadre décentralisé d'une économie concessionnaire. Comme nous l'avons évoqué, il est en théorie impossible, depuis les lois de décentralisation, d'imposer un cahier des charges *type*. Chaque commune ou groupement de communes a la faculté de contractualiser librement, dans le respect toutefois de certaines dispositions réglementaires. Seul un cahier des charges *modèle* peut être proposé, afin de guider les négociateurs locaux dans leurs démarches. Sous la pression de la FNCCR, qui, plus qu'EDF, souhaite écarter toute forme de différenciation, ce document contractuel "modèle" se transforme *de facto* en document "type". Deux dispositions contribuent au maintien d'un système fortement centralisé : un regroupement des communes au niveau départemental, l'adoption d'une clause dite "de la concession la plus favorisée".

Par une série de mesures incitatives, notamment financières, les protagonistes de la négociation nationale admettent tout d'abord le principe d'une concentration du pouvoir concédant. Pour EDF, la constitution de vastes ensembles intercommunaux ne peut que réduire les risques d'une immixtion des grands groupes de services, les sommes que ces derniers devraient investir étant très importantes en cas d'adjudication. De son côté, la FNCCR pousse bien évidemment à ce que cette concentration se fasse au profit des syndicats d'électrification rurale, en les incitant à se doter, par transfert de compétence, du statut d'autorité concédante. L'émergence d'un tel échelon départemental est considérée comme le moyen de faire contrepoids aux velléités d'émancipation des grandes villes et de renforcer le pouvoir du monde rural vis-à-vis d'EDF ou des futurs opérateurs locaux. Afin de favoriser un tel regroupement, deux nouvelles redevances sont mises en place. Justifiées, l'une par l'exercice d'un contrôle par le concédant, l'autre par la participation des collectivités aux investissements réalisés dans

intérêts spécifiques des villes, revendiqueront une place plus importante dans les négociations, tout comme l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF)

les réseaux électriques³³, ces redevances sont calculées de sorte que le pouvoir local soit incité à créer de vastes syndicats intercommunaux. Pouvant atteindre plusieurs dizaines de millions de francs dans certains départements, les sommes nouvellement dégagées constituent un facteur d'intercommunalité particulièrement attractif.

Autre mécanisme d'intégration territoriale, la "clause de la concession la plus favorisée" a pour objectif de niveler les avantages acquis localement et donc de limiter les risques d'une différenciation de traitement entre autorités concédantes. Toute revendication à laquelle auront accédé des négociateurs locaux aura en effet pour vocation à s'appliquer à l'ensemble des contrats de concession, y compris à ceux qui auront déjà été signés. Par ce biais, qui se conjugue au précédent mécanisme de concentration départementale, la FNCCR, qui est à l'origine de cette disposition, réintroduit *de facto* une forme de centralisation qui la place comme l'interlocuteur privilégié de la négociation.

Ainsi élaboré puis entériné par les instances en charge de ces questions, le cahier des charges "modèle" est rendu officiel dès la fin de l'année 1991. Malgré les multiples contestations dont il fait l'objet, qui émanent des acteurs qui ont été écartés du processus³⁴, le cahier des charges est adopté dans les mois qui suivent par le Conseil Supérieur de l'Electricité.

La mise en oeuvre du processus d'« ingénierie territoriale »

Dès 1992, le processus de négociation locale des contrats de concession peut donc être entamé. Nous avons vu qu'un des éléments essentiels de la stratégie d'EDF et de la FNCCR est de faire émerger, naturellement ou non, une autorité concédante de taille intercommunale, qui peut couvrir tout un département. En ce sens, la négociation des contrats de concession relève de ce que l'on pourrait appeler une politique d'« ingénierie territoriale ». Il s'agit de créer de l'intercommunalité fonctionnelle dans les départements où

³³ les communes et groupements de communes participent à certains enfouissements de réseaux et financent à hauteur de 40% l'électrification rurale

³⁴ nous pensons notamment à l'AMGVF, la FMVM, l'AIVF. Organisé conjointement par le CNFPT et l'AIVF, un colloque résume bien la teneur des critiques émises par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux : absence de concertation générale, manque de marges de manoeuvre dans le modèle de cahier des charges tel qu'il est présenté par EDF et la FNCCR, non prise en compte des prérogatives des communes en matière d'aménagement énergétique (CNFPT, 1993)

aucune structure n'existe et de la conforter dans ceux où les anciennes structures ont peine à s'affirmer.

Surveillé de près par les instances nationales d'EDF, qui veulent éviter tout dérapage local³⁵, le processus de contractualisation progresse régulièrement tout au long de la décennie quatre-vingt-dix. Fin 1992, ce sont déjà plus d'une dizaine de signatures qui sont enregistrées avec des syndicats départementaux regroupant en moyenne 97% des communes de leur département (CNFPT, 1993). Fin 1994, ce sont 56% des communes françaises qui ont signé le nouveau cahier des charges, soit plus d'une cinquantaine de départements, 23 syndicats "pluri-cantonaux" et 130 villes, pour une population totale de 50%³⁶. Fin 1997, 84% des communes - soit 82% de la population - ont désormais renouvelé le cadre contractuel de leurs relations avec l'entreprise publique³⁷. Certains cas délicats demeurent, en particulier dans les villes, qui réclament davantage de marges de manoeuvre financières et un droit de regard sur l'action commerciale et la politique d'investissement des centres de distribution³⁸. En effet, le cahier des charges adopté par EDF et la FNCCR n'accorde aux autorités concédantes que quelques prérogatives en matière de contrôle de la qualité du service rendu par EDF ou de financement de "mise en esthétique des réseaux³⁹". Afin de faire face aux nombreuses doléances manifestées par les représentants de la France urbaine, EDF doit concéder quelques avantages aux grandes villes. Fruit d'une négociation menée avec l'AMGVF, ceux-ci sont consignées dans un "protocole grandes villes", adopté en 1995. Il comporte un volet financier⁴⁰ et prévoit la signature de conventions annexes aux contrats de concessions, véritables espaces de liberté échappant à la "clause de la concession la plus favorisée". Toutefois, cette contestation organisée demeure limitée, les villes préférant jouer la carte de la négociation locale pour faire valoir leurs intérêts. Afin d'accélérer le processus, EDF sait en

³⁵ le mécanisme de la "concession la plus favorisée" rend les négociations fortement interdépendantes, un avantage consenti localement ayant pour vocation à s'appliquer partout ailleurs

³⁶ source : FNCCR, *Congrès de Lyon, 21-23 septembre 1994*, publication de la FNCCR, 1994

³⁷ source : FNCCR, *Congrès national de Deauville (17-19 septembre 1997). Préparer le service public des années 2000*, publication de la FNCCR, 1998

³⁸ gestion des impayés, coordination des différents réseaux d'énergie (électricité, gaz, chaleur...)

³⁹ l'article 8 du nouveau contrat de concession stipule qu'EDF financera, à hauteur de 40%, les travaux de mise en technique discrète ou d'enfouissement de réseaux. Chaque année, une négociation locale entre l'autorité concédante et le centre de distribution EDF-GDF Services doit permettre de déterminer le montant global de l'enveloppe

⁴⁰ plusieurs grandes villes se voient reconnaître le droit de toucher certaines redevances issues des cahiers des charges signés avant-guerre et qui n'étaient plus toujours justifiées au plan juridique

particulier user de l'attraction que peuvent représenter, pour celles-ci, les mesures en faveur de l'enfouissement des réseaux.

D'une manière générale, la tendance est donc à une bipolarisation des relations entre EDF et le monde local autour, d'une part, des villes, d'autre part, des départements. Malgré la permanence de blocages sur le terrain, le processus de contractualisation apparaît aujourd'hui comme couronné de succès et fige la situation pour plusieurs dizaines d'années⁴¹.

L'Etat médiateur des transformations communautaires

Entamé un peu avant la négociation de nouveaux contrats de concession, le processus de libéralisation du secteur électrique trouve un premier point d'équilibre à la fin des années quatre-vingt-dix. Après plusieurs années de tractations difficiles, une directive européenne est adoptée le 19 décembre 1996⁴². Elle remet partiellement en question les modèles de régulation traditionnels, qui reposent tous sur une forme d'économie administrée. Ce premier point d'équilibre dans le processus de libéralisation soulève la question de l'adéquation entre les compromis noués à l'occasion de la directive et les évolutions territoriales que nous avons retracées dans les lignes précédentes. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, la dynamique européenne de l'ouverture à la concurrence portait en germe une déstabilisation potentielle du secteur électrique. Cette déstabilisation pouvait, suivant la stratégie des acteurs, aboutir à un raffermissement - par la mise en concurrence des concessions de distribution - ou à une disparition pure et simple du pouvoir concédant - par la généralisation du principe de l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR). Avec le règlement provisoire du "dossier européen", nous verrons qu'il existe au contraire une profonde cohérence entre les évolutions institutionnelles communautaires et la recomposition des bases territoriales du « service public de l'électricité ». Une fois encore, la crainte des gouvernements successifs à l'égard de la CGT et de ce qui pourrait être un grand mouvement social, conjuguée aux réticences du ministère des Finances, joue un effet modérateur dans la remise en cause du "modèle EDF".

⁴¹ la durée des contrats étant en général de trente ans

⁴² il ne s'agit pas ici d'analyser finement l'ensemble des négociations ayant abouti à l'adoption de ce texte. Pour plus de précisions, cf Schmidt, 1997 ; CJEG, 1997 ; Schmidt, 1998 ; Poupeau, 1999

Vers un compromis communautaire : concurrence et maintien de la place de l'Etat

Après une période de tensions, traduisant la volonté de la Commission Européenne de légiférer rapidement et de briser les résistances nationales, les négociations communautaires progressent à partir de 1992. Etroitement surveillées par les gouvernements, elles se font, pour l'essentiel, sous l'action combinée de trois principaux acteurs : les hauts-fonctionnaires de l'Industrie et des Finances - par l'intermédiaire notamment du conseil des ministres de l'énergie -, EDF et le Parlement Européen⁴³. En revanche, les représentants français des collectivités locales n'ont guère voix au chapitre. Consultés par la Commission, les dirigeants de la FNCCR essaient de faire valoir des propositions allant dans le sens d'un raffermissement du pouvoir local. Mais, d'une manière générale, ils restent partisans d'un système où l'Etat conserve une place centrale, le pouvoir local devant jouer, selon eux, un rôle complémentaire, dans le sens défini par les cahiers des charges⁴⁴. Déjà marginalisées au plan national, les autres associations d'élus, en particulier les représentants des grandes villes, demeurent peu influentes, ce qui s'explique en partie par la stratégie de libéralisation adoptée par la Commission Européenne. Après avoir hésité sur la marche à suivre, celle-ci opte en effet pour l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR), choix fondamental puisqu'il contourne le pouvoir concédant local en instaurant un rapport direct entre clients et fournisseurs. Ce faisant, l'Etat se voit indirectement renforcé dans son rôle de médiateur des transformations du secteur.

Cette prédominance de l'Etat se retrouve dans l'issue provisoire donnée au dossier européen par l'adoption de la directive du 19 décembre 1996, qui ouvre les systèmes électriques nationaux à la concurrence, à hauteur de 25% au minimum. Après avoir tenté d'imposer l'Accès des Tiers aux Réseaux (ATR) comme modèle unique de concurrence, la Commission admet la cohabitation d'autres formes d'organisation, dérivées de l'ATR. Mis en exergue par certains parlementaires, le principe de subsidiarité reconnaît qu'il appartient aux Etats-membres d'appliquer les grandes orientations

⁴³ peu présents au début du processus, les parlementaires européens profitent des prérogatives nouvellement accordées par le traité de Maastricht - la procédure de codécision - pour faire valoir leur point de vue sur la construction du marché communautaire. Ils jouent un rôle éminent dans l'introduction des notions de « service public » et de subsidiarité dans les textes communautaires

⁴⁴ FNCCR, *Congrès national de Deauville (17-19 septembre 1997). Préparer le service public des années 2000*, publication de la FNCCR, 1998

définies par la Commission en fonction de leur histoire, de leur culture, de la spécificité de leur système économique.

Défenseurs de cette conception, les représentants de l'Etat français tentent de mettre en avant un système alternatif à l'Accès des Tiers aux Réseaux : le modèle dit de l'« acheteur unique ». Ses grandes lignes sont précisées dans un *Livre blanc* datant de 1993, qui constitue le fondement de la doctrine française. Dans l'esprit des négociateurs, l'« acheteur unique » permettrait de conserver telle quelle l'architecture nationale en évitant un démantèlement d'EDF. L'entreprise deviendrait en quelque sorte le "chef d'orchestre" du système de production libéralisé. Tout en conservant son monopole, elle se verrait obligée de fournir de l'électricité à un client, suivant le tarif que serait prêt à accorder un concurrent. Ce dernier ne serait pas en relation directe avec le client final mais continuerait de passer par l'entreprise publique. EDF assumerait en outre une fonction de planification à long terme des besoins énergétiques et productifs.

Si trois années de négociation communautaire ont fortement amendé cette version de l'« acheteur unique », vidant ce modèle pour partie de son contenu, le mode d'organisation prôné par la France ne remet pas en question l'architecture du « service public de l'électricité ». L'introduction d'une concurrence directe vient, certes, écorner le monopole d'EDF, qui n'a plus vocation à s'interposer entre les producteurs et les clients dits "éligibles"⁴⁵. Cependant, à moyen terme, la portée des réformes demeure limitée à quelques grands industriels, la clientèle des particuliers étant exclue du champ d'application. Bien que réaffirmant le régime de la concession, le nouveau modèle français de l'« acheteur unique » ne prévoit pas de transférer les compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière de définition des missions de service public, de tarification et d'investissements. Au contraire, il rappelle son rôle avec force, entérinant de ce fait le statu quo existant depuis la nationalisation.

⁴⁵ la mise en concurrence ne concernant aujourd'hui qu'environ 30% du marché français de l'électricité, seuls certains gros industriels, les "éligibles", peuvent avoir recours à d'autres opérateurs qu'EDF. Il est prévu de remonter le seuil à 33% en 2003, avant une nouvelle négociation d'ensemble, à l'échéance de 2006

Une transposition minimale de la directive en France

Entamée avec retard, du fait notamment de contingences politiques récentes⁴⁶, la transposition de la directive de décembre 1996 ne fait que conforter cette prédominance de l'Etat vis-à-vis du monde local. Les discussions avant et pendant le processus législatif portent très peu sur le rôle qui doit être celui des collectivités locales, en particulier sur la question de l'exercice d'un réel pouvoir concédant. La prégnance dans les débats politiques d'une conception jacobine du « service public » restreint considérablement l'expression d'une option décentralisatrice de la distribution d'électricité. Celle-ci n'aboutirait, pour la majorité des acteurs, y compris pour les élus locaux, qu'à remettre en cause le sacro-saint principe de péréquation tarifaire. L'attachement des Français à cette disposition réglementaire héritée des années soixante plaide, pour beaucoup, en faveur d'un maintien des prérogatives acquises par l'Etat depuis l'après-guerre. Aussi l'essentiel des débats porte-t-il sur l'adaptation du statut d'EDF, sur le degré de libéralisation du marché - définition notamment de la notion de "client éligible" - et sur les moyens dont l'Etat doit se doter pour assurer la régulation du secteur, tout en respectant le principe de concurrence⁴⁷. Seules quelques dispositions mineures rappellent le rôle des collectivités locales en matière de production décentralisée et de défense de l'environnement.

Au terme de cette première étape⁴⁸, la nouvelle législation confirme donc le rôle de l'Etat dans le système de distribution électrique français. Elle exclut pour le moment tout retour à la situation d'avant-guerre, qui se caractérisait par l'existence d'un véritable marché local de l'électricité, organisé comme peuvent l'être actuellement les secteurs de l'eau ou de l'assainissement. Entérinant les acquis de la contractualisation menée par EDF et la FNCCR,

⁴⁶ la dissolution de l'Assemblée Nationale par le président de la République, Jacques Chirac, au printemps 1997 et la nomination d'une nouvelle coalition gouvernementale dirigée par Lionel Jospin ne sont pas étrangères au retard pris. Celui-ci témoigne également des attermoissements des différents gouvernements qui se sont succédés. Confrontés à d'autres dossiers épineux sur le plan économique - Air France ou la privatisation de France Télécom -, ils ont préféré différer les débats sur la libéralisation du secteur électrique, craignant une levée de bouclier syndicale

⁴⁷ parmi les thèmes abordés, on trouve la détermination des missions de service public assignées aux opérateurs, la question du statut du Gestionnaire du Réseau de Transport ou le degré d'indépendance à accorder à la Commission de Régulation de l'Electricité. Pour un rappel plus précis des enjeux liés à la transposition, cf Poupeau, 1999

⁴⁸ la transposition de la directive européenne de 1996 dans le droit français ne constitue qu'un équilibre provisoire dans le processus d'ouverture puisqu'il est prévu une extension progressive de la concurrence. A terme, c'est l'ensemble de la clientèle, y compris celle relevant du régime de la concession, qui sera concerné. De nouvelles "batailles" politiques sont donc à prévoir à un horizon assez proche

elle réduit l'exercice du pouvoir local à des fonctions complémentaires à celles exercées par l'Etat.

Conclusion

A l'heure actuelle, le système de distribution électrique français semble donc devoir échapper au modèle de services urbains qui aurait pu résulter des recompositions récentes. Malgré une profonde redéfinition de son mode d'intervention, l'Etat a su en effet conserver une place importante dans la régulation du secteur. Il a su contenir les "assauts" des villes et des grands groupes de services et préserver un mode d'organisation centralisé, dans lequel il conserve certains leviers d'action.

Le maintien de cette mainmise du "centre" sur la "périphérie" est à rechercher, nous l'avons vu, dans la cohérence des stratégies développées par l'Etat au plan communautaire et par EDF au plan national. La "refondation" des relations entre EDF et les collectivités locales ne s'est pas inscrite dans un espace de négociation ouvert, où l'ensemble des partenaires se sont trouvés sur un pied d'égalité. Elle a été structurée par la matrice du « service public de l'électricité » et par les forces centripètes de la centralisation technico-économique. Dans cette configuration d'action, l'Etat, EDF mais aussi la CGT ont pu maîtriser le processus, en négociant les règles du jeu des transformations nationales. Mais le maintien des équilibres institutionnels issus de la Libération tient également à l'originalité du système de distribution électrique français et à la forte connivence existant entre l'entreprise publique et le monde rural. Loin de réclamer une décentralisation, ce dernier - et son principal représentant, la FNCCR - s'est fait le défenseur d'un modèle qui à la fois lui procure des ressources financières et matérielles non négligeables et consacre son influence sur la régulation du secteur. C'est à travers ces liens pour ainsi dire "organiques" qu'il faut également lire la trajectoire institutionnelle du « service public de l'électricité ». Coincé entre un monde rural qui a oeuvré pour le maintien d'une économie administrée et des instances européennes qui n'ont pas contourné les représentants des Etats nationaux, le monde urbain s'est trouvé marginalisé. En serré dans un système territorial fortement intégrateur, il n'a pu s'affranchir de l'emprise de l'Etat et de l'entreprise publique pour faire valoir les prérogatives qui sont formellement les siennes

depuis le début du siècle. Bien loin de corroborer les thèses sur le déclin de l'Etat, la transformation du système de distribution électrique français nous montre un Etat encore présent. Résistant aux attaques orchestrées par un pouvoir local raffermi et par un pouvoir communautaire de plus en plus prégnant, ce dernier sait, pour le moment, rester maître de la redéfinition de son mode d'action traditionnel (West European Politics, 1994).

Cette recomposition institutionnelle participe des mutations actuelles de la gestion publique territoriale, dont certains travaux se sont fait l'écho (Lorrain, 1993 ; Duran & Thoenig, 1996). Ceux-ci montrent comment l'action publique a profondément changé de nature depuis une vingtaine d'années, passant d'une logique d'intégration politique du territoire à une logique d'intégration de l'action publique sur le territoire. Actuellement, ce ne sont plus tant les impératifs d'uniformisation et de production de biens et de services standardisés qui priment que la façon de traiter des problèmes de plus en plus territorialisés et transversaux. Dans ce contexte émergent de nouvelles dynamiques, fondées sur la coopération et la négociation entre l'Etat et les acteurs du monde local. La "régulation croisée" (Crozier & Thoenig, 1975), principe d'intégration territoriale de la société d'après-guerre, s'efface derrière une plus grande "institutionnalisation de l'action collective" (Duran & Thoenig, 1996), marquant ainsi une transformation profonde du *modus operandi* de l'Etat.

L'amorce d'une libéralisation du marché électrique marque, elle aussi, la transformation du mode d'intégration territoriale du « service public de l'électricité » et, à travers elle, la mutation de l'action de l'Etat et d'EDF. Au schéma "hiérarchique" traditionnel, fondé sur une tutelle "négociée" de l'Etat sur le secteur, se substitue un nouveau schéma d'intégration, plus en phase avec les évolutions récentes de la société française. Ce schéma repose sur les idées de décentralisation et de contrat, que ce dernier soit externe - le contrat de concession - ou interne - la mise en place de relations client-fournisseur au sein de l'entreprise publique (Berrivin, 1995). Désormais, l'enjeu pour l'Etat et pour EDF n'est plus de prétendre contrôler le système en amont et dans sa totalité, par la maîtrise de toutes les règles et allocations de ressources, ce sur quoi se fondait la conception "hiérarchique" de la centralisation économique. Pour EDF, il s'agit de s'inscrire dans une logique de la coopération qui introduit, tout en conservant un cadre décisionnel centralisé, une meilleure prise en compte des situations locales, nécessité

par les évolutions de l'entreprise⁴⁹. Pour l'Etat, il s'agit de conserver un rôle important dans l'organisation et le fonctionnement du marché électrique, tout en accordant aux collectivités locales une plus grande place dans la maîtrise de problèmes énergétiques de plus en plus territorialisés⁵⁰. En accompagnant les mutations d'EDF et de l'Etat, la FNCCR et l'ensemble des collectivités locales sont encore en quête d'une place nouvelle au sein d'un secteur à la recherche d'équilibres institutionnels. Seront-elles en mesure d'inverser la tendance actuelle et d'imposer un véritable régime de service public local, fermant ainsi la parenthèse d'un demi-siècle de tutelle de l'Etat ? L'adjudication des concessions de distribution viendrait alors achever le processus de libéralisation. Ou joueront-elles encore à l'avenir un rôle de second plan face à l'Etat et aux instances européennes ? Le modèle de l'Accès des Tiers aux Réseaux, promu nouveau mode d'organisation du service public, s'étendrait à la clientèle des particuliers. L'accélération prévisible de l'ouverture du marché électrique français à la concurrence pourrait alors nous donner confirmation du caractère centralisateur du néo-libéralisme.

BIBLIOGRAPHIE

ANASTASSOPOULOS J.-P., "Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'Etat", *Politiques et Management Public*, volume 3, n°2, juin 1985, pages 73-98

AUBY J.-F., *La délégation de service public*, Paris, PUF, 1995

BAUMOL W. J., PANZAR J. C., WILLIG R. D., *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovitch, 1982

BAUBY P., BOUAL J.-C. (dir.), *Les services publics au défi de l'Europe*, coll. Portes Ouvertes, Les Ed. Ouvrières, Paris, 1993

⁴⁹ le "second tournant commercial" de la fin des années quatre-vingt a opéré une transformation profonde de l'entreprise publique en l'orientant de plus en plus vers une logique client. De même, malgré les déboires qu'elle connaît au milieu des années quatre-vingt-dix, la politique de diversification entamée par EDF nécessite un rapprochement important avec les acteurs du monde local

⁵⁰ ce que l'on appelle souvent les "politiques énergétiques locales", même si l'expression cache, en fait, des motivations très différentes. Parmi ces problèmes, on trouve la gestion des impayés, la coordination des travaux avec les autres concessionnaires, la volonté d'avoir des réseaux locaux performants pour attirer les entreprises ou le souci de résoudre certaines questions environnementales (passage des lignes, enfouissement des réseaux)

BERRIVIN R., *La contractualisation des relations centre-périphérie au ministère de l'Équipement et à EDF*, thèse de doctorat de Sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris, 1995

BONAÏTI J.-P., "La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite", in AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France. Nécessité technique ou logique politique ?*, AHEF, Paris, 1996, pp. 173-193

BOURJOL M., LE LAMER C., *Energie et décentralisation*, Economica, Paris, 1984

CJEG (CAHIERS JURIDIQUES DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ), 48ème année, n°532, mai 1997

CNFPT (éditeur), *Distribution d'énergie et décentralisation. Quels nouveaux enjeux pour les collectivités locales ?*, Les éditions du CNFPT, 1993

COHEN E., *Le Colbertisme "high tech". Economie des Telecom et du Grand Projet*, Paris, Hachette, 1992

COHEN E., HENRY C., *Service public, secteur public. Rapports remis au Conseil d'Analyse Economique*, La Documentation Française, 1997

COMITE EUROPEEN DE LIAISON SUR LES SERVICES D'INTERET GENERAL, *Actes du Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général, Bruxelles, 25-26 novembre 1994*

CROZIER M. THOENIG, J.-C., "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France", *Revue Française de Sociologie*, volume 16, n°1, 1975, pages 3-32

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

FINON D., "Les industries électriques européennes entre déréglementation et réglementation", *Analyse financière*, n°88, 1er trimestre 1992, pages 3-11

FINON D., "Les nouvelles fonctions du régulateur et du gouvernement dans les industries électriques libéralisées : les leçons des expériences européennes", *Economia delle Fonti di Energia e dell'ambiente*, Anno XXXIX, n°2, 1996, pages 89-116

GAUDIN J.-P., *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989

GLACHANT J.-M., "Le marché anglais de l'électricité, modèle des échanges européens ?", *Economies et Sociétés*, n°7, 5-6, 1997, pages 153-169

(DE) GRAVELAINE F., O'DY S., *L'Etat EDF*, Editions Alain Moreau, Paris, 1978

GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Editions du Seuil, Paris, 1976

HENRY C., *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF, 1997

JOBERT B., "La version française du corporatisme", in COLAS D., *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988

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

LAGROYE J., *Sociologie politique*, Paris, Presses FNSP, 1997

LORRAIN D., *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*, *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pages 461-484

LORRAIN D., *Après la décentralisation, l'action publique flexible*, *Sociologie du Travail*, n°3, 1993, pages 285-307

MORSEL H., *Histoire de l'électricité en France. Tome 3 : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996

MULLER P., SAEZ G., "Néo-corporatisme et crise de la représentation", in D'ARCY F. (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985

(DE) PAOLI L., ""Régulation-dérégulation" de l'industrie électrique", *Economia delle Fonti di Energia*, Anno XXXI, n°36, 1988, pages 41-57

PICARD J.-F., BELTRAN A., BUNGNER M., *Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Dunod, Paris, 1985

POUPEAU F.-M., *EDF ou la permanence d'un "compromis républicain". Le système de distribution électrique français entre Etat et collectivités locales, de la nationalisation à la mondialisation*, Thèse de Doctorat de Sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1999

SAUBAN R., *Des ateliers de lumière. Histoire de la distribution du gaz et de l'électricité en Loire-Atlantique*, Université de Nantes, 1992

SCHMIDT S. K., "Sterile Debates and Dubious Generalisations : European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity", *Journal of Public Policy*, 16, 3, 1997, pages 233-271

SCHMIDT S. K., "Commission Activism : Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law", *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998

SIMONNOT P., *Les nucléocrates*, Grenoble, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1978

STOFFAES C. (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris, Editions ASPEurope, collection ISUPE, 1994

STOFFAES C. (dir.), *Services publics. Question d'avenir*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Odile Jacob, Paris, 1995

WEST EUROPEAN POLITICS (numéro spécial): "The State in Western Europe. Retreat or redefinition ?", vol. 17, July, 1994, n°3

WIEVIORKA M., TRINH S., *Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989