

De l'électrification à la transition énergétique : des syndicats d'énergie en quête de consolidation institutionnelle

François-Mathieu Poupeau

► **To cite this version:**

François-Mathieu Poupeau. De l'électrification à la transition énergétique : des syndicats d'énergie en quête de consolidation institutionnelle. *Revue française d'administration publique, ENA*, 2019, 4 (172), 10.3917/rfap.172.0097 . hal-02877922

HAL Id: hal-02877922

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02877922>

Submitted on 22 Jun 2020

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.

DE L'ÉLECTRIFICATION À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : DES SYNDICATS D'ÉNERGIE EN QUÊTE DE CONSOLIDATION INSTITUTIONNELLE

François-Mathieu POUPEAU

*Chercheur CNRS au LATTIS (Université Paris-Est) et Professeur de l'École des Ponts
ParisTech*

Résumé

Créés à partir de l'entre-deux-guerres, les syndicats d'énergie font partie des plus anciennes institutions intercommunales françaises. Régulièrement menacés de disparition, ils ont fait preuve d'une étonnante capacité de résistance en trouvant, tout au long de leur histoire, de nouveaux champs d'action pour se repositionner dans le paysage institutionnel local. Cet article revient sur cette trajectoire et montre comment, en l'espace d'un siècle, les syndicats ont entamé une double mutation. De structures très émiettées, ils se sont concentrés à l'échelle départementale. D'organisations centrées sur la gestion de l'électrification rurale, ils ont diversifié leurs domaines d'intervention, ce qui en fait aujourd'hui des acteurs importants de la transition énergétique et de l'équipement infrastructurel des territoires.

Mots-clés

Syndicats de communes, énergie, réformes, intercommunalité, décentralisation

Abstract

- From electrification to energy transition: energy unions of municipalities seeking institutional consolidation - Created mostly in the interwar period, energy unions of municipalities range among the oldest intercommunal institutions in France. Regularly threatened with extinction, they have demonstrated a real capacity for resilience, finding, throughout their history, new fields of action to rebuild their position in the local institutional landscape. This article looks back at this trajectory, to show how, within a century, unions of municipalities have begun a double transformation. From very crumbled structures, they have concentrated on the scale of "départements". From organizations focused on managing rural electrification, they have greatly diversified their field of intervention, making them now important players in the energy transition and in the infrastructural equipment of territories.

Keywords

Unions of municipalities, energy, reforms, intercommunality, decentralization

L'énergie est un domaine dans lequel l'action des syndicats de communes reste encore très peu étudiée. L'une des explications tient au fait que ce secteur est devenu, à partir de l'entre-deux-guerres, un service public à caractère national, régulé par l'État et géré par les grands monopoles publics que sont alors Électricité de France (EDF) et Gaz de France (Poupeau, 2017). Dans ce contexte, les syndicats d'électrification, qui avaient été créés en masse à partir des années 1920 (Stahl, 1985), au point de devenir la première forme d'intercommunalité en France, ont eu tendance à être quelque peu délaissés par les chercheurs, au profit d'autres structures plus emblématiques, agissant dans l'eau, l'assainissement, les transports en

commun ou le traitement des déchets, secteurs dans lesquels les collectivités locales ont toujours conservé de plus fortes compétences (Bezançon, 1997).

Les évolutions qui affectent le champ de l'énergie depuis le début des années 1990 nous invitent à sortir les syndicats d'électrification, devenus syndicats d'énergie, de l'oubli dans lequel ils ont été plongés. En remettant en cause le rôle des grands monopoles publics et en introduisant une plus forte dose de concurrence, les réformes néo-libérales portées par l'Union européenne et l'État français ont en effet rouvert le champ de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz, faisant (ré)apparaître de nouveaux acteurs, publics et privés. Parmi ceux-ci, les collectivités locales ont fait leur retour, en leur qualité d'autorités organisatrices de la distribution publique d'énergie (AODE). Cette compétence ancienne (loi du 15 juin 1906), qui avait été quelque peu occultée depuis les nationalisations de 1946, a retrouvé une actualité, certes encore relative, qui explique en large part le regain des syndicats d'énergie. Les chiffres en attestent. En 2019, la DGCL recensait 369 syndicats exerçant des fonctions d'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz, 77 œuvrant dans l'éclairage public et 17 dans la maîtrise de la demande d'énergie¹. Parmi l'ensemble de ces structures, les syndicats départementaux d'énergie apparaissent comme des acteurs de plus en plus importants. Au nombre de 87, ils gèrent en 2018, en moyenne, des budgets de 45 millions d'euros et des effectifs de 30 agents, contre 30 millions d'euros et 24 agents dix ans plus tôt, ce qui atteste d'une progression régulière². Dans certains départements, ils comptent parmi les plus gros investisseurs publics, les travaux qu'ils réalisent dans les infrastructures énergétiques ou les moyens de production d'énergies renouvelables engageant des sommes parfois substantielles.

Nous nous proposons dans cet article de revenir sur la trajectoire suivie en un siècle par les syndicats d'énergie, depuis les premières formes d'organisation chargées d'électrifier la périphérie des villes et les zones rurales jusqu'aux structures contemporaines, qui se positionnent désormais en tant qu'actrices de la transition énergétique. Cette mise en perspective historique peut être articulée autour de quatre principaux moments,

¹ Source : base de données Banatic. Cette base est cependant incomplète, certains syndicats pourtant actifs en matière de transition énergétique n'apparaissant pas à travers leurs actions. Elle permet toutefois, en toute première approche, de se faire une idée de l'implication des syndicats de communes dans ce domaine.

² Les chiffres de 2008 proviennent d'une étude du cabinet SEA (SEA (2011), *La distribution d'électricité en France, quelles évolutions ? Organisation territoriale de l'énergie et évolution des métiers*, p. 11), ceux de 2018 d'un travail de recherche réalisé sous notre direction (Boyer, 2019, 26).

successivement abordés dans cet article, à travers lesquels se dessine un double mouvement de transformation. Le premier est celui d'une tendance forte à la départementalisation, esquissée durant l'après-guerre et qui s'est intensifiée depuis le milieu des années 1990. Le second mouvement est celui d'une diversification croissante des activités des syndicats, l'électrification en tant que telle ne constituant désormais que l'un de leurs champs d'action, aux côtés, notamment, de l'éclairage public, de l'efficacité énergétique, de la production d'énergies renouvelables, de la distribution de gaz, des réseaux de chaleur, de la mobilité électrique voire, dans certains cas, des réseaux numériques. En décrivant ces dynamiques, nous défendons ici la thèse selon laquelle les réformes de nature sectorielle (l'évolution du cadre de régulation du secteur de l'énergie) ont été beaucoup plus structurantes, jusqu'à aujourd'hui, que celles affectant les institutions locales (montée en puissance d'autres formes d'intercommunalité, décentralisation), les premières offrant aux syndicats des ressources importantes pour résister aux secondes.

LA NAISSANCE ET L'EXPANSION DES SYNDICATS D'ÉLECTRICITÉ (ANNÉES 1920-1950)

L'origine des syndicats d'électricité est liée au cadre institutionnel qui se met en place lorsque les premiers réseaux d'énergie se développent, au tournant des 19^e et 20^e siècles (Caron, Cardot, 1991). Face à un État qui reste assez attentiste, les communes sont alors placées en première ligne pour encadrer les initiatives privées qui se font jour dans les territoires (Poupeau, 2017). Après plusieurs années d'incertitude juridique, le régime de la délégation de service public, déjà mobilisé dans d'autres secteurs (eau, gaz, etc.), finit par s'imposer, entériné par la loi du 15 juin 1906 qui fait des communes les autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'énergie. En échange d'un monopole de longue durée permettant de sécuriser leurs investissements, les opérateurs sont invités à signer des contrats de concession avec les municipalités, dans lesquels ils s'engagent à desservir en totalité leur territoire, à des conditions tarifaires convenues.

Les syndicats d'électrification, pionniers de l'intercommunalité en France

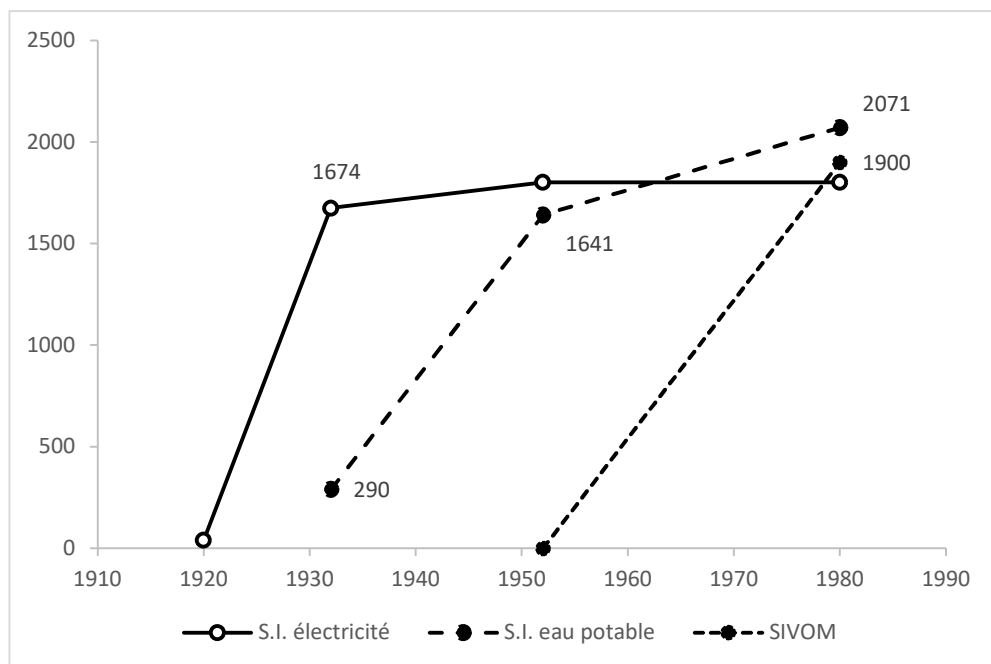
Dans un contexte d'engouement croissant de la société française pour l'électricité, plusieurs communes décident de mobiliser les dispositions offertes par la loi du 22 mars 1890, qui les autorise à s'unir pour gérer ensemble des activités dont elles ont la charge, sous forme de syndicats intercommunaux. Surtout créée pour pousser les municipalités à œuvrer dans les domaines de la bienfaisance et de l'assistance publique, qui sont des priorités pour les gouvernements républicains, cette loi connaît pendant longtemps un succès très mitigé, dans la mesure où très peu d'élus locaux s'en saisissent. Seules quelques structures sont créées, notamment en banlieue parisienne, pour gérer le gaz (1903) ou les pompes funèbres (1905). En 1917, selon Alain Sorbier de Pougnaud (1967, 189), le nombre total de syndicats s'élève à une quarantaine seulement, créés pour la plupart d'entre eux dans un domaine qui n'avait pas été formellement prévu par la loi de 1890 : l'électrification rurale. Henry Roussillon (1972, 296) évoque l'importance capitale de ce champ d'action dans le décollage de l'intercommunalité, qualifiant de "seconde naissance" l'éclosion des structures issues de la loi du 15 juin 1906, qui, nous l'avons vu, octroie aux communes le statut d'autorités concédantes des réseaux d'énergie.

Le rôle de l'électrification dans l'essor du "fait syndical" se confirme tout au long de l'entre-deux-guerres. Comme le montre Pierrette Stahl (1985), l'augmentation du nombre des syndicats d'électrification est spectaculaire à partir des années 1920, devançant de plus d'une quinzaine d'années le secteur de l'eau, qui connaît lui aussi une vague croissante d'intercommunalité (cf. figure 1). Ce décollage résulte d'une forte mobilisation des élus locaux, notamment ruraux, autour de l'accès à l'électricité, énergie qui acquiert dans les années 1920 le statut de service public à part entière (Lévy-Leboyer, Morsel, 1994).

Il s'explique tout d'abord par la mise en place d'un cadre d'intervention publique facilitant le développement des réseaux et des usages de l'électricité, qui sont au cœur de l'action des syndicats. Aux subventions et prêts consentis par l'État et le Crédit Agricole au sortir de la Première guerre mondiale succède, en 1937, un Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), qui offre des opportunités de financement beaucoup plus importantes pour les communes, surtout lorsqu'elles sont regroupées. Ces moyens d'action sont obtenus notamment sous la pression de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), organisation créée en 1933 à l'initiative de présidents de syndicats. En l'espace de

quelques années, la FNCCR sait constituer et mobiliser un vaste réseau de parlementaires et de fonctionnaires de l'État (ministères de l'intérieur, des travaux publics et de l'agriculture) pour répondre aux revendications de ses membres : augmentation des financements, encadrement des tarifs pratiqués par les concessionnaires, facilitation des démarches administratives, etc. (Poupeau, 2017). La FNCCR est d'ailleurs à l'initiative de la création du Facé, qui donne une impulsion décisive au processus d'électrification, dotant les syndicats de moyens sans commune mesure avec ceux des années précédentes³.

Figure n°1. Évolution comparée du nombre de syndicats intercommunaux de distribution d'électricité, de distribution d'eau potable et de SIVOM entre 1920 et 1980⁴



Cette dynamique de décollage doit également beaucoup à l'action de l'État au niveau local, les préfets et services extérieurs des Ponts et chaussées et du Génie rural incitant les élus, via l'organisation de conférences départementales ou l'aide au montage de dossiers de demandes de subventions, à unir leurs forces pour former des concessions de taille suffisante, censées attirer les opérateurs et leur permettre de réaliser des économies d'échelle. Pour ces fonctionnaires, l'intercommunalité participe d'un processus de rationalisation qui ne peut qu'être favorable à l'accès du plus grand nombre aux réseaux d'électricité. Souvent placés en

³ En 1931, le montant total des subventions versées par l'État s'élevait à environ 400 millions de francs. Fin 1940, celles-ci atteignaient les 3,372 milliards de francs, auxquels s'ajoutaient 700 millions de francs de prêts à taux réduits (Nadau, 1994, 1211).

position de relais des demandes des élus vis-à-vis des instances nationales chargées d'allouer les subsides de l'État, ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la création de structures intercommunales. Fruit de cette mobilisation politico-administrative, le nombre de syndicats s'élève à 1674 en 1937, selon Victor Leydet (1937, 71), soit environ 77% du nombre total des structures intercommunales en France.

Les syndicats durant l'entre-deux-guerres : compétences et ressources

Durant l'entre-deux-guerres, les syndicats exercent une double compétence, autour d'un objectif majeur : l'accès des usagers, notamment domestiques, à une électricité peu chère et à même de couvrir des besoins quotidiens croissants. La première compétence consiste à gérer les fonds d'aide à l'électrification rurale prodigués par l'État sous forme de subventions et d'emprunts destinés à alléger les charges incombant aux municipalités. Il s'agit d'instruire les dossiers permettant de recueillir des financements, en relation avec les élus, les préfets et les services extérieurs de l'État (Ponts et chaussées ou Génie rural suivant les accords locaux). L'autre compétence est d'assurer la fonction d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'électricité, lorsque les municipalités ont accepté de déléguer cette prérogative⁵. Les syndicats sont alors en contact avec le(s) concessionnaire(s) chargé(s) d'électrifier leur territoire, avec le(s)quel(s) ils négocient les tarifs et les investissements, consignés dans des contrats dont certaines clauses sont régulièrement renégociées⁶. Dans certains cas, les prix sont harmonisés sur l'ensemble de leur territoire.

Ces deux fonctions sont, en règle très générale, assurées par des ingénieurs de l'État issus des Ponts et chaussées et du Génie rural, ceux-là même qui poussent à un regroupement des communes. Travaillant à temps partiel pour les syndicats, forts de leur expertise et de leur connaissance des arcanes décisionnelles, ces derniers sont rémunérés en tant qu'ingénieurs-conseils ou maîtres d'œuvre pour les travaux qui sont réalisés. Ils peuvent être assistés d'une

⁴ Schéma réalisé par l'auteur reprenant celui confectionné par Pierre Stahl (1985, 65), corrigé par les données d'Alain Sorbier de Pougnares (1967, 189).

⁵ C'est le cas de 72,2% des communes en 1932, selon Pierrette Stahl (1985, 69).

⁶ À noter toutefois l'exception que constituent les syndicats intercommunaux d'électricité des Deux-Sèvres (SIEDS) et de la Vienne (SIEDV), qui décident de créer leur propre régie dans les années 1920. Sur le cas des régies, voir Gabillet, 2015 ; Poupeau, 2017.

secrétaire mise (partiellement) à disposition par une commune ou par la préfecture. De ce point de vue, le Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité (SCBPE), la plus grosse structurante existante, apparaît comme un cas assez exceptionnel, au regard du nombre d'agents qu'il emploie (Bellanger, Poupeau, 2013, 101-105). Créé en 1924 par les 80 communes de l'ex département de la Seine (hors Paris), le SCBPE est pendant très longtemps administré par un ingénieur des Ponts et chaussées épaulé par un collègue issu du même corps, qui officie en tant qu'ingénieur conseil. La partie administrative est assurée par un agent de la préfecture, assisté de deux personnes. Pour le SCBPE comme pour les autres syndicats, une relation étroite se tisse ainsi, au fil des années, avec les services de l'État.

L'ÉCLIPSE SYNDICALE (ANNÉES 1950-1980)

La loi de nationalisation du 8 avril 1946, qui crée EDF, modifie considérablement la donne pour les syndicats d'électrification. Désormais, ces derniers doivent faire face à un seul concessionnaire, et non plus aux nombreuses sociétés privées qui assuraient jusqu'alors la distribution publique d'électricité⁷. Ce changement a deux effets successifs au cours des années d'après-guerre. Dans un premier temps, l'action syndicale commence à se structurer de plus en plus autour d'entités de taille départementale, les élus communaux estimant nécessaire de consolider leurs liens à cet échelon pour faire face à EDF. Cette stratégie a cependant des effets limités sur le long terme. À partir des années 1960, EDF affirmant de plus en plus son hégémonie et l'électrification du territoire étant quasiment achevée, les syndicats perdent progressivement en capacité d'action, les élus locaux s'en détournant pour investir d'autres domaines plus en vogue (eau, assainissement, etc.).

⁷ Il faut préciser toutefois qu'un mouvement de concentration industrielle, déjà dessiné dès les années 1930, avait abouti à la constitution de quelques grands groupes auxquels la majorité des sociétés concessionnaires était rattachée. Nous ne parlerons dans la suite de cet article que du cas où EDF possède le monopole de distribution, une partie du territoire français restant desservi, après 1946, par des entreprises locales de distribution (régies, SEM, SICAÉ) (Gabillet, 2015 ; Poupeau, 2017).

Les prémices d'une départementalisation

Au sortir de la nationalisation, une question reste encore pendante : quel sera le degré de décentralisation réelle du secteur de l'électricité ? En effet, tout en conservant formellement les prérogatives des communes (maintien de la loi du 15 juin 1906), le législateur a chargé EDF d'assurer l'exploitation de la distribution publique d'électricité sur la quasi-totalité du territoire national. Cette disposition, assortie d'un projet de création d'établissements publics locaux de distribution d'énergie, incite les communes à rester vigilantes quant au respect de leur compétence d'autorités concédantes. L'un des moyens d'y parvenir, fortement soutenu par la FNCCR, est de pousser les élus à créer des structures départementales, qui seront *a priori* en capacité de mieux négocier avec EDF et l'État les termes de l'application concrète de la loi.

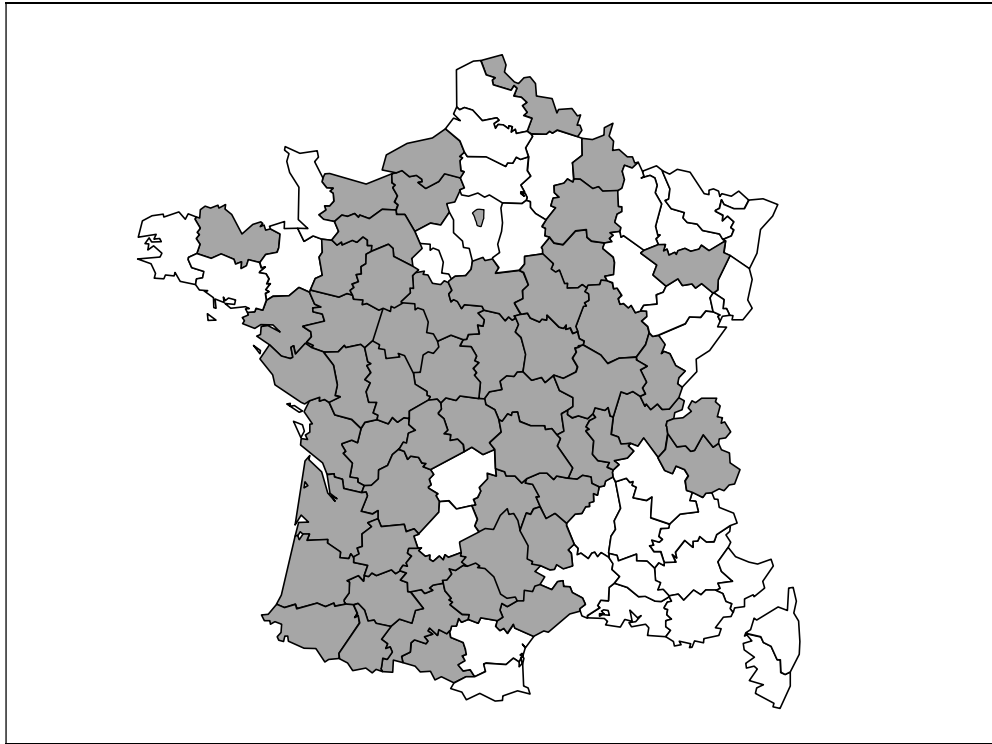
Cette stratégie se traduit, au tournant des années 1940 et 1950, par un net mouvement de départementalisation dans les territoires qui ne l'avaient pas encore amorcé avant-guerre. Fin 1957, on dénombre 55 syndicats départementaux présents sur toute la France (cf. figure 2). Toutefois, le processus reste encore largement inachevé. Certaines zones sont peu concernées, comme la Bretagne, l'Île-de-France (hors SCBPE), le Nord, l'Est ou le Sud-Est. En outre, les syndicats ne couvrent pas toujours l'ensemble du territoire départemental, les pourcentages variant, en 1959, de 31% de la population (79,7% des communes) dans les Alpes-Maritimes à 100% (population et communes) dans quelques départements comme le Cher, la Dordogne, l'Indre, les Landes, la Vendée ou l'Yonne⁸. Dans de nombreuses régions, plusieurs freins subsistent, qui entravent cette dynamique : rivalités politiques, réticences de beaucoup de villes à transférer leur compétence d'AODE, pressions d'EDF, etc. Ainsi, les prérogatives des syndicats départementaux, lorsqu'ils existent, restent encore limitées. Seuls 11 d'entre eux disposent formellement du statut d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, les autres restant dans une situation de flou⁹. Enfin, la départementalisation n'a pas fait disparaître les anciens syndicats d'électrification (dits "primaires"), qui avaient été créés à un niveau infradépartemental, notamment cantonal (ce qui explique que le nombre

⁸ Source : archives FNCCR, « Réformes administratives du gouvernement de Gaulle », 29 mai 1959 (dossier CB 004).

⁹ Source : tableau annexé au courrier de la FNCCR à M. Rémond, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, 23 novembre 1960 (Archives FNCCR, dossier FE 022).

total ne baisse pas mais stagne à partir des années 1950). Ceux-ci conservent souvent leurs compétences, soit d'autorité concédante (d'où la faible proportion de structures départementales qui en ont la charge), soit de maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification rurale (financement de réseaux de basse tension). Ce faisant, ils freinent le processus de départementalisation que certains élus appellent de leurs vœux.

Figure n°2. *Les syndicats départementaux et organismes assimilés créés pour l'électricité et le gaz en 1957¹⁰.*



Un lent déclin

Au moment même où ils étendent leur périmètre afin de pouvoir mieux se mobiliser face à EDF, les syndicats (et plus généralement les communes) voient leur capacité d'action fortement diminuer. Cette éclipse lente, qui débute à partir des années 1960, tient tout d'abord à une emprise croissante de l'État sur le secteur électrique, qui se fait au détriment des prérogatives des communes et donc de leurs groupements. La mise en place progressive d'une économie administrée transforme EDF en un bras armé de l'État qui, tout en disposant d'une

certaine autonomie d'action, doit contribuer aux politiques macro-économiques mises en place pour moderniser le pays (planification des investissements, politique sociale, lutte contre l'inflation, etc.). Ce faisant, les deux principaux attributs attachés au statut d'autorité concédante des communes (tarifs, investissements) deviennent quelque peu formels, les administrations d'État maîtrisant de fait les décisions en la matière. Dans ce contexte, l'action des syndicats tend à se réduire à un rôle de gestion des crédits d'électrification, dans une logique qui procède souvent de la reconduction des moyens alloués lors des années précédentes.

L'autre facteur de fragilisation est lié à la place qu'occupe l'électrification dans les préoccupations des élus locaux. Après avoir été fortement mobilisés sur le sujet durant l'entre-deux-guerres, ceux-ci s'investissent progressivement dans d'autres services essentiels, comme l'eau puis l'assainissement. La figure n°1 montre d'ailleurs que la stagnation du nombre de syndicats d'électrification coïncide avec la forte croissance de structures dédiées à l'eau, notamment dans les années 1950. Certes, des besoins existent toujours en matière d'accès à l'énergie, qui exigent de renforcer les infrastructures de distribution pour faire face aux besoins d'équipements croissants des usagers, dans un contexte de profonds changements (avènement d'une société de consommation, modernisation agricole, etc.). Mais une certaine "concurrence" se fait jour entre syndicats intercommunaux, au profit de structures œuvrant dans des domaines désormais plus attractifs pour les élus. L'exemple du SCBPE est symptomatique de cette désaffection progressive des édiles municipaux (Bellanger, Poupeau, 2013). Alors que le syndicat comptait beaucoup de maires durant l'entre-deux-guerres, ceux-ci ne sont guère nombreux dans les années 1970 et 1980, laissant leur place de délégués à des conseillers municipaux¹¹. Pâtissant de ce manque croissant d'intérêt, l'ensemble des syndicats, y compris départementaux, connaissent alors une période durable d'affaiblissement, les lois de décentralisation de 1982-1983, qui ne traitent pas des questions d'énergie, n'étant guère en mesure d'impulser de nouveaux changements.

¹⁰ Source : archives EDF, boîte n°891187 (carte refaite par l'auteur).

¹¹ Sur ce point, voir aussi le témoignage de Catherine Dumas dans ce dossier.

LA RENAISSANCE DES SYNDICATS D'ÉLECTRICITÉ (ANNÉES 1990)

À la fin des années 1980, les syndicats sont des structures très peu connues et dont beaucoup estiment, notamment à EDF, qu'elles sont appelées à disparaître du paysage institutionnel local. Un évènement majeur vient pourtant enrayer ce déclin : la perspective puis la mise en œuvre d'une politique d'ouverture du secteur de l'énergie à la concurrence. Impulsé par l'État français et l'Union européenne, ce processus change considérablement la donne, aboutissant à ce qu'il faut bien appeler une renaissance des syndicats d'électrification.

Faire d'une menace une opportunité : le processus de libéralisation

La libéralisation du secteur de l'énergie s'attaque en effet à l'une des causes qui ont contribué à affaiblir les syndicats d'électrification (notamment départementaux) et les communes à partir des années 1960 : le monopole d'EDF. Dès les premiers projets de la Commission européenne, la perspective d'un démantèlement de l'entreprise publique est prise au sérieux par les négociateurs français (Poupeau, 2004). Elle explique en grande partie la volonté d'EDF d'anticiper le changement, qui pourrait être radical, en négociant de nouveaux contrats de concession avec les communes. Sauf quelques exceptions, ceux-ci n'avaient pas été régulièrement renouvelés depuis 1946, la situation de monopole dans laquelle se trouvait alors l'entreprise rendant l'exercice peu pertinent pour elle, voire risqué (les communes et leurs groupements pouvant faire pression pour obtenir certains avantages, quand l'État se montrait, de son côté, très exigeant en matière de contribution à ses politiques publiques). Au début des années 1990, la donne change totalement pour l'entreprise publique, l'absence de conventions dûment actualisées pouvant faire craindre une ouverture plus rapide du marché à la concurrence (avec par exemple une mise aux enchères immédiate des concessions pour contester le monopole d'EDF).

Anticipant cette éventualité, les dirigeants d'EDF répondent alors favorablement aux demandes de certains présidents de syndicats, regroupés au sein de la FNCCR. La stratégie des partenaires est simple : sans remettre en question le monopole d'EDF sur la distribution, auquel les deux parties restent très attachées, il s'agit de donner davantage de pouvoirs aux syndicats, afin de mobiliser les élus pour qu'ils acceptent de renouveler les contrats (Poupeau,

2004). Les avancées sont essentiellement d'ordre financier et se traduisent par une redistribution plus importante des ressources générées par l'exploitation des réseaux d'électricité, de l'ordre de 400 millions de francs (environ 76 millions d'euros) pour l'ensemble du territoire métropolitain. Les syndicats perçoivent désormais deux redevances, l'une (R1) destinée à les doter des moyens humains nécessaires pour exercer le contrôle des concessions, l'autre (R2) pour leur permettre de réaliser leurs propres travaux. Poussée par la FNCCR, qui souhaite conforter le processus de départementalisation initié après-guerre, EDF accepte aussi de bonifier le montant de ces deux redevances, afin de favoriser les regroupements à l'échelle départementale. Après la publication, en 1992, d'un modèle de cahier des charges corédigé par EDF et la FNCCR s'engage alors un processus de contractualisation long de plusieurs années, au cours duquel le nombre de conventions signées ne cesse d'augmenter. À la fin de l'année 1994, plus de la moitié des communes françaises ont déjà accepté le nouveau cahier des charges. Fin 1997, le chiffre atteint les 84% (Poupeau, 2004).

Renforcement des équipes, consolidation des compétences

Ce processus, qui concerne alors toutes les communes françaises, regroupées ou non, a des effets majeurs sur les syndicats départementaux. Alors qu'ils étaient plus d'une cinquantaine dans les années 1960, ceux-ci atteignent les 80 environ au début des années 2000 (Poupeau, 2004). Mais, au-delà de ce simple bilan quantitatif, c'est bien l'action syndicale en elle-même qui se trouve profondément transformée, de manière qualitative. Toutes les structures ont en effet désormais la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, ce qui leur permet de pouvoir discuter directement avec la direction puis la filiale d'EDF qui en ont la charge (ERDF puis Enedis). Alors qu'elles étaient jusque-là le plus souvent dirigées par un ingénieur des services déconcentrés de l'État (DDAF ou DDE¹² en général), assisté d'un ou deux agents au maximum, elles profitent de la manne financière que représente la redevance R1 pour se doter d'une équipe propre, composée d'ingénieurs et de personnel

¹² DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt ; DDE : Direction départementale de l'équipement.

administratif. Là encore, l'exemple du SCBPE (devenu Sippérec en 1997¹³), est très instructif (Bellanger, Poupeau, 2013, 353-355). À la veille des changements du début des années 1990, le SCBPE était administré par un secrétaire général assisté de deux secrétaires généraux adjoints, travaillant à temps partiel, et d'une secrétaire administrative. Après la signature d'un nouveau contrat de concession, en 1994, l'équipe se renforce considérablement, grâce au montant substantiel de la redevance R1 (qui équivaut à plus d'un million d'euros de 2018). En 1995, 11 personnes travaillent désormais pour le syndicat, réparties en trois cellules, dont une dédiée aux aspects techniques¹⁴.

Jusqu'au tout début des années 2000, hormis certaines situations particulières, cette renaissance a surtout pour effet de renforcer les syndicats dans leurs missions historiques. C'est le cas, nous l'avons vu, du statut d'autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'électricité, même s'il ne faudrait pas exagérer les changements apportés par l'adoption d'un nouveau contrat de concession, les communes et leurs groupements ayant encore très peu de marges de manœuvre pour négocier des ajustements locaux au modèle national. C'est le cas aussi, et de manière *a priori* assez surprenante, des compétences syndicales en matière d'électrification rurale (maîtrise d'ouvrage de certains travaux portant sur les réseaux de distribution dans les territoires ruraux). Celles-ci ont pu se maintenir grâce notamment au Facé, qui procure une source de financement importante, de l'ordre de 377 millions d'euros actuellement¹⁵. Alors qu'il aurait pu disparaître depuis la fin de l'électrification du territoire, ce fonds a perduré grâce à l'action des syndicats, qui ont su lui trouver de nouveaux enjeux, en phase avec les évolutions politiques, économiques et sociales du moment. À partir des années 1960, les élus avaient justifié son maintien par les besoins de renforcement des réseaux nécessités par l'explosion des usages industriels, agricoles et domestiques. Dans les années 1990, ils invoquent l'urgence de l'enfouissement des réseaux, dans une perspective d'abord "environnementale" (rendre les bourgs et villages plus esthétiques en enterrant les lignes) puis de sécurité, suite notamment à la tempête de 1999 (assurer la continuité de la fourniture en réduisant le linéaire des réseaux sur poteaux). Cette capacité à renouveler constamment les objectifs du Facé participe elle aussi de la force des syndicats et de leur aptitude à réinventer l'objet de leurs interventions.

¹³ Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication.

¹⁴ Voir, là encore, l'entretien avec Catherine Dumas dans ce dossier thématique.

¹⁵ Source : rapport Genest sur le Facé, Sénat, n°422, 2017.

LA CONSOLIDATION FACE AUX MENACES (ANNÉES 2000-2020)

C'est sur ces bases nouvelles que les syndicats poursuivent leur mutation, des années 2000 à aujourd'hui. Contrairement à la période précédente, le contexte institutionnel semble, à première vue, moins favorable pour eux. S'ouvre en effet un nouveau front, autour de la montée en puissance des communautés¹⁶ qui se constituent progressivement à partir des lois ATR¹⁷ (1992) puis Chevènement (1999). Mais, face à cette menace, les syndicats résistent, forts de la stratégie de diversification qu'ils mènent dans l'énergie et dans d'autres secteurs (télécommunications et numérique, nouvelles formes de mobilité, etc.), qui leur permet de conforter leur assise territoriale.

La montée en puissance des communautés : la fin des syndicats d'énergie ?

Suite aux ordonnances n°59-29 et n°59-30 du 5 janvier 1959, de nouvelles formes d'intercommunalités apparaissent en France, qui constituent de possibles institutions concurrentes pour les syndicats d'électrification : les SIVOM¹⁸ et les districts. Fondés sur une vision plus intégrée et multisectorielle de l'intercommunalité, ils sont alors considérés comme susceptibles, à terme, de vider progressivement les syndicats de communes (d'électrification comme d'eau ou d'assainissement) de leurs compétences, au profit d'une structuration par bassins de vie, tels que les définissent les pouvoirs publics. Cette première menace fait long feu. La carte des syndicats d'électrification n'est guère remise en cause, la tendance étant plutôt, comme le montre la partie précédente, à une départementalisation qui se poursuit et se consolide avec la renégociation des contrats de concession avec EDF.

Une nouvelle vague de réformes, contemporaine du processus de contractualisation des années 1990, est entamée avec les lois ATR puis Chevènement. Celles-ci promeuvent une intercommunalité alternative aux syndicats de communes, en proposant de refondre le

¹⁶ Communautés de communes, d'agglomérations, urbaines, auxquelles s'ajoutent les Métropoles créées suite à la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010. Voir le glossaire qui figure dans l'introduction de ce dossier pour la description plus précise de ces nouvelles institutions locales.

¹⁷ Administration territoriale de la République.

¹⁸ Syndicats intercommunaux à vocation multiple.

paysage territorial à partir de structures embrassant de larges compétences et organisées à un niveau infra-départemental : les communautés de communes, d'agglomération et urbaines. Vient s'y ajouter, à partir de 2010, la catégorie des métropoles. L'ensemble de ces entités sont confortées par les lois MAPTAM et NOTRe¹⁹, qui élargissent le périmètre de leurs compétences.

Les syndicats d'électrification ne sont que tardivement concernés par ces réformes (Poupeau, 2015). L'énergie apparaît pour la première fois dans le champ d'action des communautés à l'occasion de la loi POPE²⁰ du 13 juillet 2005. Ce texte ne touche cependant qu'un domaine très limité, le « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie » (économies sur le parc public, mesures d'efficacité énergétique, etc.), et n'a un caractère obligatoire que pour les communautés urbaines²¹. Le transfert du statut d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'énergie, qui remettrait très clairement en cause l'existence même des syndicats, est exclu du texte. En 2012, seules quatre communautés urbaines (Brest, Dunkerque, Nancy et Nantes) ont pris cette compétence²². Régulièrement évoqué par les associations représentant les grandes villes (AMGVF²³ puis France Urbaine) et l'ADCF²⁴, le sujet "autorité concédante" refait surface à l'occasion de la loi MAPTAM. Après d'âpres négociations, les métropoles obtiennent de plus larges compétences en matière de transition énergétique²⁵. Le statut d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'électricité, de gaz et de chaleur / froid²⁶ leur est désormais confié. S'y ajoutent d'autres prérogatives telles que l'élaboration d'un plan climat-énergie territorial (PCAET) ainsi que la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules

¹⁹ MAPTAM (2014) : loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; NOTRe (2015) : Nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁰ Loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique.

²¹ Art. L. 5215-20 du CGCT. Le « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie » fait partie des six domaines dans lesquels les communautés d'agglomération doivent choisir au moins trois compétences (art. L. 5216-5 du CGCT) et des cinq domaines dans lesquels les communautés de communes doivent choisir au moins une compétence (art. L. 5214-16 du CGCT).

²² Clara Canévet, Vivien Duthoit, Julia Labarthe, Amos Waintrater, « Entre autonomie et solidarités territoriales, quelle gouvernance énergétique dans les territoires urbains ? », étude ACUF-AMGVF-INET, septembre 2012, page 46.

²³ Association des maires des grandes villes de France.

²⁴ Assemblée des communautés de France.

²⁵ Avec toutefois une exception : la Métropole du Grand Paris. Sur ce sujet, voir, une nouvelle fois, le témoignage de Catherine Dumas dans ce dossier.

²⁶ Art. L. 5217-2 du CGCT pour les métropoles.

électriques ou hybrides rechargeables²⁷. Les communautés urbaines bénéficient des mêmes avancées²⁸.

Face à cette offensive, les syndicats ne restent pas inactifs et savent jouer de l'influence de leur association représentative, la FNCCR, pour contenir la remise en question de leur rôle historique. D'une part, les autres communautés (de communes et d'agglomération) restent encore largement exclues du champ de l'énergie, leurs compétences étant toujours très réduites en la matière. D'autre part, les syndicats réussissent à faire valoir le principe dit de représentation-substitution, qui stipule que « par dérogation aux II à V [de l'article 43 de la loi MAPTAM], lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée, au sein du syndicat, pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité. [...] Cette substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient un syndicat mixte, au sens de l'article L. 5711-1, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences²⁹ ». Ce principe, qui s'applique également aux communautés urbaines, permet aux syndicats d'énergie de préserver leur périmètre d'action. Se dessine ainsi une forme de division implicite du territoire entre les grandes agglomérations d'une part, dotées de prérogatives très larges, et les syndicats d'énergie d'autre part, les communautés "intermédiaires" (d'agglomération et de communes) n'ayant pas (encore ?) réussi à s'émanciper du cadre institutionnel existant.

Une volonté de diversification croissante

Face à ces menaces, les syndicats départementaux savent aussi mobiliser les opportunités qui s'offrent à eux pour renforcer leurs compétences historiques et, pour beaucoup, diversifier leur action dans d'autres secteurs que l'électricité. Pour ce faire, ils peuvent s'appuyer sur des moyens internes qui se sont considérablement renforcés depuis le début des années 1990. Comme indiqué en introduction, leurs effectifs augmentent régulièrement, passant, en

²⁷ Le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie figure aussi dans ce portefeuille de compétences, découlant des lois antérieures.

²⁸ Art. L. 5215-20 du CGCT.

moyenne, de 24 à 30 agents de 2008 à 2018. Leurs budgets sont également en hausse (+ 50% en moyenne durant cette période). Par ailleurs, la "technostructure" départementale renforce sa capacité d'action vis-à-vis des communes et des syndicats dits "primaires" qu'elle est chargée d'administrer. Ces derniers qui, jusque-là, conservaient un pouvoir de décision important sur leur territoire (maîtrise d'ouvrage) jouent désormais un moindre rôle. Dans un contexte où le regroupement départemental est fortement soutenu, par EDF mais aussi par les pouvoirs publics (notamment suite à la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie), ils sont en perte de vitesse voire sont purement et simplement supprimés, au profit d'entités à caractère plus consultatif. Le processus de rationalisation de la carte intercommunale profite ainsi largement aux syndicats départementaux, qui disposent d'une latitude d'action beaucoup plus importante que par le passé.

Confortés dans leur capacité de gouvernance, les syndicats se lancent à partir des années 2000 dans une diversification croissante de leurs activités, afin de répondre aux attentes de leurs élus et de consolider leur position dans le paysage institutionnel local. À ce titre, les changements sémantiques que l'on peut repérer durant cette période (« syndicats d'énergie » ou « syndicats d'équipement » et, plus récemment, terme de « territoires d'énergie » ajouté à beaucoup de dénominations) sont révélateurs de leur souci de ne plus se voir associés à l'image quelque peu datée des syndicats d'électrification. Ce processus de diversification n'est pas du tout homogène sur l'ensemble du territoire. Il se fait au gré des opportunités locales, de la volonté des élus ou de l'aptitude des équipes à sortir des sentiers battus pour s'engager dans de nouveaux champs d'action. Le travail de recension effectué par Mélody Boyer (2019) à partir d'une revue des rapports d'activité des syndicats départementaux permet d'établir un état des lieux de la situation en 2018³⁰ (cf. tableau n°1).

Ce tableau montre que si l'énergie constitue toujours le noyau dur de l'activité des syndicats, dans plusieurs de ses composantes (réseaux, production, achats, mobilité, maîtrise de la demande, planification, etc.), de nouveaux champs d'action sont identifiés ou développés³¹ dans les communications électroniques (74% des syndicats), les systèmes d'information géographique (66%) ou l'urbanisme (26%). En particulier, les questions d'électromobilité ont

²⁹ Art. L. 5217-7 du CGCT.

³⁰ Ce tableau, adapté du travail de Mélody Boyer, récapitule les compétences dont se sont dotés les syndicats.

été fortement investies à partir des années 2010, suite aux financements alloués dans le cadre du programme d'investissements d'avenir mis en place par l'État (Cranois, 2017, Boyer, 2019). Bénéficiant de très larges subventions de la part de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les syndicats ont été à l'origine de l'installation de près des deux-tiers des 25 000 bornes disponibles en 2019 sur le territoire national³².

Tableau n°1. Les principaux champs d'action des syndicats départementaux d'énergie en 2018

Type de champs d'action	Pourcentage de syndicats concernés
Autorité concédante des réseaux de distribution publique d'électricité	100%
Éclairage public	99%
Installations de recharge pour véhicules électriques	85%
Conseil en maîtrise de la demande d'énergie	84%
Groupements d'achat (énergie voire télécom)	82%
Communications électroniques	74%
Autorité concédante pour le gaz	70%
Production d'énergies renouvelables	66%
Systèmes d'informations géographiques (SIG)	66%
Conseil en installation d'énergies renouvelables	58%
Rénovation et maîtrise de la demande d'énergie	51%
Réseaux de chaleur	32%
Urbanisme	26%
Soutien aux Plans climat air énergie territoriaux (PCAET)	18%
Signalisations lumineuses	15%
Stations de gaz naturel pour véhicules (GNV)	12%

CONCLUSION

En l'espace d'un siècle, les syndicats d'énergie ont connu deux mutations majeures. La première, entamée au sortir de la Seconde guerre mondiale, et qui s'est intensifiée dans les années 1990, a été d'ordre territorial, avec un mouvement continu de départementalisation qui s'est traduit par la disparition ou la mise au pas progressive des petits syndicats qui composaient jusque-là le paysage intercommunal de l'énergie. Poussé par la FNCCR, EDF et les pouvoirs publics, ce mouvement est encore loin d'être achevé à ce jour et donne lieu à des situations très contrastées suivant les régions. La seconde mutation, plus récente puisqu'elle

³¹ La recension a ses limites, dans la mesure où certaines compétences peuvent être "dormantes" (c'est-à-dire non encore suivies d'actions concrètes). Cependant, le fait qu'un syndicat se donne la possibilité d'agir dans un nouveau domaine est un premier indicateur de sa stratégie de repositionnement.

apparaît surtout à partir des années 2000, concerne le champ d'action des syndicats. Aux domaines qui ont longtemps constitué leur "cœur de métier" historique (électrification rurale et concession des réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz) est venue s'ajouter une palette de nouvelles activités, en lien avec la transition énergétique et, plus largement, avec l'aménagement infrastructurel des territoires (numérique, électromobilité, etc.).

Ces deux mouvements ont eu pour effet de redessiner en profondeur la carte des syndicats de communes. Ils montrent que, jusqu'à aujourd'hui, les principaux facteurs de transformation n'ont pas été les réformes des institutions locales (décentralisation, montée en puissance des communautés), mais plutôt les évolutions sectorielles (mutation des services en réseaux, nouveaux besoins d'équipement dans les territoires). Après avoir été pendant longtemps source de fragilisation (nationalisation et création d'EDF en 1946), ces dynamiques sectorielles ont été largement bénéfiques aux syndicats durant ces dernières années, les protégeant d'une certaine manière des menaces que faisait peser sur eux le développement de l'intercommunalité dite de projet (métropoles et communautés). Mais il ne s'agit là que d'une étape, assurément, la poursuite des réformes institutionnelles et l'extension possible des compétences de l'ensemble des communautés étant susceptible d'ouvrir une nouvelle page de l'histoire des syndicats, qui pourrait être davantage marquée par le poids des dynamiques de refonte du paysage institutionnel local.

Références bibliographiques

Bellanger, Emmanuel et Poupeau, François-Mathieu (2013), *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, Paris, Les Éditions de l'Atelier.

Bezançon, Xavier (1997), *Les services publics en France. De la Révolution à la Première Guerre Mondiale*, Paris, Presses de l'ENPC.

³² Source : FNCCR.

Boyer, Mélody (2019), « Les syndicats d'énergie : bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique ? », *Document de travail du LATTIS - Working Paper*, n° 19-17 (hal-02166300).

Caron, François et Cardot, Fabienne, dir. (1991), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard.

Cranois, Aude (2017), *De l'automobilité à l'électromobilité : des conservatismes en mouvement ? La fabrique d'une action publique rurale entre innovations et résistances*, Thèse de doctorat en aménagement, Université Paris-Est.

Gabillet, Pauline (2015), *Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz : des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est.

Lévy-Leboyer, Maurice et Morsel, Henri (dir.) (1994), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994.

Leydet, Victor (1937), *Le Syndicat de communes*, Thèse de Droit, Université de Paris.

Nadau, Thierry (1994), « L'électrification rurale », in Lévy-Leboyer, Maurice et Morsel, Henri (dir.) (1994), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, p. 1199-1232.

Poupeau, François-Mathieu (2004), *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, Paris, CNRS Éditions.

Poupeau, François-Mathieu (2015), « La gouvernance locale des réseaux d'énergie. Entre départementalisation et métropolisation », in Marcou, Gérard ; Eiller, Anne-Christine ; Poupeau, François-Mathieu ; Staropoli, Carine, dir. (2015), Carine, *Gouvernance et innovations dans le système énergétique. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales ?*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 103-119.

Poupeau, François-Mathieu (2017), *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980). Une autre histoire du service public*, Bruxelles, Éditions Peter Lang (collection « Histoire de l'énergie »).

Roussillon, Henri (1972), *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Toulouse.

Sorbier de Pugnadoresse (de), Alain (1967), *Les unions de communes en France*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Lyon.

Stahl, Pierre (1985), « L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°6, p. 61-74.