

Guerre et crise d'approvisionnement à l'origine d'un changement d'opérateur : de la Compagnie générale d'éclairage à la Régie municipale, Bordeaux (1916-1919)

Alexandre Fernandez
Université Bordeaux-Montaigne-CEMMC

En 1914, à Bordeaux comme ailleurs, la distribution de gaz et d'électricité était assurée par des entreprises privées. La *Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux* détenait la concession exclusive d'éclairage public, fournissait le gaz sur l'ensemble de la ville et de l'électricité aux habitants et entreprises. La très forte hausse du prix du charbon consécutive aux tensions générées sur le marché par la Grande guerre provoqua une rugueuse querelle des tarifs entre l'autorité concédante, la Ville de Bordeaux, et son concessionnaire, la CGEB. En mars 1916 cette dernière obtint gain de cause devant le Conseil d'Etat : du point de vue du droit administratif, il était ainsi établi la doctrine dite de *l'imprévision*, qui allait se révéler d'une portée considérable pour l'histoire future des relations entre les collectivités publiques et leurs partenaires. En outre, la Ville dut consentir à des avances à valoir sur l'achat de charbon, sous peine de devoir se résoudre « à l'extinction des fours et à la suppression de l'éclairage et du chauffage par le gaz et à celle de l'électricité ». Les élus eurent dès lors la très nette sensation que le maintien d'un service de distribution de gaz et d'électricité à Bordeaux ne dépendait plus que de la solidité des finances municipales et que les actionnaires des compagnies n'avaient point voulu prendre leur part de risque. Le contexte politique particulier – l'unanimité d'une « concentration républicaine » autour du maire – favorisa la décision prise le 17 juin 1918 de municipaliser les services de distribution de gaz et d'électricité sur l'ensemble du territoire communal. A partir du 1er juillet 1919, ce fut un organisme nouveau, la Régie municipale du gaz et de l'électricité de Bordeaux (*RMGEB*), qui allait, pour des décennies, distribuer le gaz et l'électricité aux Bordelais.

La CGEB, un concessionnaire dominant

Jusqu'en 1919 l'histoire du gaz et de l'électricité à Bordeaux ne se distingue pas du sort commun. A Bordeaux, comme ailleurs, c'étaient des entreprises privées qui chauffaient, éclairaient et apportaient la force motrice aux entreprises et aux particuliers.

Dans ses grandes lignes le système énergétique bordelais s'était établi en 1904. A cette date arrivait à expiration la concession que la Compagnie nouvelle du Gaz de Bordeaux (CGB) avait obtenu de la Ville de Bordeaux en 1884. Or, depuis les années 1880 bien des choses avaient changé. Certes, pour la part qu'il lui incombait - la distribution d'éclairage et l'alimentation des moteurs au gaz dont le nombre crût - la CGB avait porté et accompagné la croissance démographique et industrielle de la ville et, pour autant que l'on puisse en juger (une étude sur ce sujet serait à mener), ses actionnaires ne s'en trouvèrent pas trop mal. Le principal motif d'inquiétude avait été

celui de l'installation dans la ville d'entrepreneurs-électriciens¹, avec la bienveillance tacite de la municipalité, au mépris de tout respect des contrats de 1884 selon les dirigeants de la compagnie, qui avaient demandé à ce que l'on procéd[ât] « à l'enlèvement des fils et câbles conducteurs de l'électricité indûment placés au-dessus de la voie publique »². Malgré tous les recours intentés par la Compagnie du gaz – et qui parfois, au moins en partie, avaient fait droit à sa demande – il s'avéra, qu'à Bordeaux comme ailleurs, la progression de l'électricité était irrésistible. Dans une ville encore davantage gazière qu'électrique il incombait néanmoins à la municipalité, autorité concédante, d'organiser la coexistence des deux énergies. Le cahier des charges fixait les droits et obligations réciproques de la Ville et des exploitants : dessertes, usages, tarifs... une des dispositions les plus importantes (et, sinon singulière, à tout le moins caractéristique de la volonté des édiles bordelais de garder certain contrôle sur l'économie de l'énergie locale) étant l'article qui faisait obligation aux concessionnaires de produire l'énergie qui leur était nécessaire dans des usines implantées sur le territoire communal. Après des débats houleux en conseil municipal (le maire fut mis en minorité sur cette question) où, notamment on avait écarté la possibilité d'une régie directe, on procéda à un partage géographique et technique.

Trois concessions avaient été accordées pour trente ans. Seule survivante des temps pionniers de l'électricité l'entreprise Tricoche, qui ne disposait que de deux générateurs de faible puissance, était confinée autour des deux gares bordelaises. La Société d'Eclairage Electrique de Bordeaux et du Midi, rachetée en 1898 par Pierre Azaria, patron de la Compagnie Générale d'Electricité (la CGE), distribuerait du courant continu aux particuliers et ateliers du centre-ville. Enfin, la Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux, créée avec un capital de huit millions de francs à partir de la CGB, obtenait les concessions exclusives gaz tous usages et éclairage public, mais pouvait également distribuer de l'énergie électrique (lumière ou force motrice) – produite dans une centrale thermique qu'elle édifia dans la zone industrielle septentrionale de la cité) – aux particuliers et aux entreprises dans les quartiers péri-centraux.

En 1906 la CGE vendit ses actions de Bordeaux-Midi à une société contrôlée par la CGEB³. L'opération renforça la concentration du système énergétique bordelais. La CGEB et désormais Bordeaux-Midi étaient également intégrées dans la « nébuleuse » cristallisée autour de Thomson-Houston France⁴ ; elles y rencontreraient une société du groupe l'Energie Electrique du Sud-Ouest (EESO). EESO possédait une usine hydroélectrique à Tuilière, en Dordogne, à 120 km de Bordeaux. Certes il avait fallu, en 1910, faire céder certains des termes des contrats de concession auxquels les conseillers municipaux avaient paru les plus attachés pour que les opérateurs bordelais puissent acheter du courant à l'EESO⁵. Ce fut là le fondement de l'économie de l'énergie à Bordeaux : complémentarité entre gaz et électricité, interconnexion entre

¹ Alexandre Fernandez, *Economie et politique de l'électricité à Bordeaux, 1887-1956*, Talence, Presses de l'Université de Bordeaux, 1998.

² Charles Rodberg, *Le gaz et l'électricité à Bordeaux. Etude sur la question*, Bordeaux, Impr. Delmas, 1901, p. 9.

³ Yves Bouvier, *La Compagnie générale d'électricité : un grand groupe industriel et l'Etat. Technologies, hommes et marchés, 1898-1992*, thèse de doctorat d'histoire (Pascal Griset dir.), Université Paris IV, 3 vol., 2005, intitulé le paragraphe consacré à l'intervention de Pierre Azaria à Bordeaux « échec industriel, bonne affaire financière », vol 1, p. 59 sq.

⁴ Henri Morsel, « Les producteurs d'électricité », in F. Caron et F. Cardot (dir.), *Histoire de l'électricité en France : T. I*, Paris, Fayard, 1991, p. 750.

⁵ Alexandre Fernandez, « Les compagnies électriques et les municipalités : l'E.E.S.O. et ses rapports avec la Ville de Bordeaux », *Bulletin d'Histoire de l'Electricité*, n° 26, décembre 1995, pp. 13-23

l'hydroélectricité importée et la thermoélectricité produite dans les centrales bordelaises et approvisionnée comme la manufacture du gaz par de la houille britannique ; élaboration d'un réseau cohérent de distribution aux abonnés, particuliers et entreprises, par la CGEB (dont le capital venait d'être porté à 32 millions de francs).

Les premières années de la deuxième décennie avaient été, pour les entreprises, des années heureuses : la croissance de la demande fut à la fois et tout autant régulière et mesurée (ainsi, la consommation d'électricité s'accrut de 19,6% en 1910-1911, de 30,9% en 1911-1912, de 18,3 % en 1912-1913). Cet essor de la demande – alimentée par la très nette croissance de la consommation force motrice - était source de recettes pour les compagnies qui pouvaient, dès lors, accroître et leurs approvisionnements extérieurs et les capacités de leurs réseaux de distribution urbaine, ce qui augmentait l'offre d'énergie à consommer.

La Grande Guerre rompt les équilibres antérieurs

On sait l'importance de la mobilisation économique, et donc énergétique, dès les premiers temps de la guerre : loin du front, Bordeaux, qui en outre accueillit nombre d'unités de fabrication délocalisées, fut l'un des foyers de cette mobilisation⁶.

L'industrie du gaz étant consubstantiellement liée à l'approvisionnement en charbon, on comprend les difficultés de la CGEB dès le début du conflit. Le charbon utilisé à Bordeaux était, de longue date, un charbon britannique ; par décision du ministère, en temps de guerre il continuerait à l'être⁷... Les quelques démarches du Conseil municipal et de la Chambre de commerce pour obtenir un assouplissement des contraintes en faveur d'un charbon provenant de Decazeville n'eurent point de résultat. Or, le prix du charbon britannique ne cessa de monter : le prix de la tonne payé par la CGEB s'éleva de 54 F en moyenne en 1913-1914 à 74 F en 1914-15, 92 F en 1915-16, 99,5 F en 1916-17, 104,59 F en 1917-18. Sans doute, on l'a vu, disposait-elle d'équipements hydroélectriques à un peu plus d'une centaine de kilomètres de Bordeaux.

Mais, précisément, au fur et à mesure que la demande croissait la vulnérabilité de l'appareil de production et de distribution mis en place par les compagnies se révélait. La puissance installée des équipements était trop faible pour répondre à la brusque augmentation de la demande force motrice – un doublement entre 1914 et 1916 ! Elles se trouvaient face à des effets de seuil. Les exigences considérables de la demande ne pouvaient être satisfaites par le seul achat de courant à Tuilière. Dès 1914 la CGEB dut employer à nouveau son usine thermique gaz-électricité au maximum de ses capacités de production.

Avec un prix de revient du kWh et plus encore du m³ qui s'envolaient, il en allait de l'équilibre financier de la compagnie. La CGEB voyait son salut dans une augmentation de ses tarifs à la consommation. Or, les tarifs de vente de fluide avaient été strictement encadrés par les dispositions contenues dans les cahiers des charges et les traités de concession du service signés avec la Ville de Bordeaux en 1904.

La Ville qui, face à la crise d'approvisionnement et à la hausse du prix du charbon, s'était, en premier lieu, soucieuse du ravitaillement en combustible pour le chauffage et

⁶ Hubert Bonin, *Bordeaux et la Gironde dans la guerre économique en 1914-1919*, Paris, Les Indes savantes, 2018.

⁷ Pierre Chancerel, *Le marché du charbon en France pendant la Première Guerre mondiale*, thèse de doctorat d'histoire (M. Lescure dir.), Université Paris X, 2012.

autres besoins vitaux⁸, refusa d'accéder aux requêtes de la compagnie en excipant comme principal argument son devoir de ne pas accroître les difficultés des consommateurs. Débuta alors une rugueuse querelle des tarifs entre l'autorité concédante, la Ville de Bordeaux, et son concessionnaire, la CGEB⁹.

En première instance, le tribunal de Bordeaux compétent, le Conseil de préfecture, considérant que les contrats réglaient d'une façon définitive les obligations respectives du concessionnaire et du concédant, débouta la compagnie. Mais la CGEB porta l'affaire devant le Conseil d'Etat. Celui-ci confirma les conclusions du Conseil de préfecture au sujet des tarifs de l'électricité ; sans doute parce que la CGEB était une entreprise bien davantage gazière qu'électrique mais aussi parce qu'il était bien plus difficile de faire la part du prix du charbon dans la formation des coûts de revient du kWh¹⁰. Les compagnies s'en trouvèrent fort mécontentes.

En revanche, au sujet des tarifs du gaz, le Conseil d'Etat fit droit de la demande de la CGEB. L'arrêt du 30 mars 1916, connu dans la jurisprudence administrative comme « arrêt 'Gaz de Bordeaux' » établissait la doctrine dite de l'imprévision. Compte tenu d'une hausse du prix du charbon, « qui est la matière première de la fabrication du gaz », « dépass[ant] les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation du contrat de concession », considérant que « par suite du concours de circonstances [...] l'économie du contrat se trouv[ait] absolument bouleversée », la conclusion était que la compagnie était donc « fondée à soutenir qu'elle ne p[ouvait] être tenue d'assurer, aux seules conditions prévues à l'origine, le fonctionnement du service »¹¹.

En se fondant sur des motifs d'intérêt général et sur l'obligation de continuité du service public et considérant que la Ville n'avait pas autorisé le relèvement des tarifs en temps utile, ce qui aurait été nécessaire à la compagnie qui, de son côté, ne pouvait interrompre le service, le Conseil d'Etat imposa à la Ville de Bordeaux d'attribuer une indemnité à la CGEB. Tout en considérant que le Conseil d'Etat avait fait la part trop belle à la CGEB le conseil municipal dut, à contre-cœur, admettre que la Ville « était contrainte de venir en aide à son concessionnaire ».

Or il s'avéra que, malgré l'augmentation des tarifs à la consommation, la CGEB ne parvint pas à équilibrer sa trésorerie. Une situation due pour une part au délai qui courut entre la signification du relèvement et la rentrée des recettes, pour une autre part à la modicité de l'augmentation négociée. Nonobstant, les élus avaient la très nette sensation

⁸ Paul Courteault, *La vie économique à Bordeaux pendant la guerre*, Paris, Publications de la Fondation Carnegie, 1925 ; Hubert Bonin, *Bordeaux et la Gironde...* op. cit. chapitre 9 : « la guerre du charbon ».

⁹ Alexandre Fernandez, « Le charbon et la production de gaz et d'électricité : de la querelle des tarifs à l'arrêt 'Gaz de Bordeaux' », Actes des journées La Grande Guerre et les Travaux publics, *Pour Mémoire. Revue des ministères de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, du Logement et de l'Habitat durable*, 2015-2016, p. 56-59.

¹⁰ La création de l'index économique électrique (arrêté du 24 novembre 1919 du ministère des Travaux publics) dans le calcul duquel entraient les variations du prix de l'input charbon peut être vue en ce sens comme prolongeant l'esprit de l'arrêt « Gaz de Bordeaux » : la distribution d'électricité ne pouvant être interrompue, l'index sera l'instrument qui devrait prémunir contre d'éventuelles faillites : voir Alexandre Fernandez, « Une expérience singulière : la Régie municipale du gaz (et de l'électricité) de Bordeaux : 1919-1991 », communication à la Journée d'étude *Les cent ans de l'arrêt « Gaz de Bordeaux »*, Université de Bordeaux-Gaz de Bordeaux, Bordeaux, 30 mars 2016.

¹¹ Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, nouv éd. 2003, p. 187-188.

que le maintien d'un service de distribution de gaz et d'électricité ne dépendait plus que de la solidité des finances municipales et que les actionnaires des compagnies – qui selon leurs calculs « avaient engrangé de très substantiels profits avant la guerre »¹² - n'avaient point voulu prendre leur part de risque.

La reprise des concessions du gaz et de l'électricité par la municipalité

Au conseil municipal, bien que minoritaires, les socialistes partisans de longue date de la municipalisation (dont Adrien Marquet) n'eurent aucune peine à convaincre leurs collègues. A la tête d'une large « concentration républicaine », le maire Charles Gruet manifesta sans barguigner sa méfiance à l'encontre d'une compagnie « chicanière et insupportable, qui bouscule tout le monde, revendique ses droits avec âpreté et méconnaît sans se gêner ses obligations les plus certaines » (conseil municipal, 28 mai 1918). Il fallait d'abord démontrer que la décision que l'on s'apprêtait à prendre était légitime et légale.

La municipalisation était légitime et nécessaire parce que juste : selon le maire « dès lors que l'exploitation conduit nécessairement à une sorte de monopole naturel », il ne restait plus qu'à se prononcer sur la nature du monopolisateur. Parvenue à ce point, la démonstration se poursuivait sur le terrain de la morale et de la justice : depuis le jugement de 1916 les compagnies avaient su saisir « l'occasion » et auraient fait supporter à la Ville non seulement les pertes résultant de la guerre mais aussi « toutes celles qu'avaient pu amener, soit les conditions dans lesquelles les affaires des sociétés avaient été engagées, soit des gestions défectueuses », elles auraient ainsi, aux frais des contribuables, « transformé des entreprises mal parties en excellentes affaires ».

Pour ces commerçants ou industriels qu'étaient dans leur majorité les conseillers municipaux en 1918, la municipalisation pouvait se justifier du point de vue de l'efficacité économique et de la rentabilité financière. Etant donnée la brutalité de la croissance de la demande les compagnies n'avaient pu répartir les charges d'extension du réseau sur plusieurs exercices. Ces installations apparaissant ainsi « comme des instruments dont l'utilité é[tait] justifiée plutôt par les avantages généraux qu'ils p[ouvaient] procurer à la collectivité que par la rémunération rapide des capitaux » on pouvait craindre, à ce compte, que les mises en chantier ne fussent d'emblée insuffisantes pour répondre aux besoins de la collectivité, même après la fin de la guerre. Il ne restait plus qu'à mettre en balance d'une part des compagnies aux abois, grevées d'emprunt auprès des banques - suisses de surcroît – et qui n'avaient dû leur survie durant la guerre qu'aux avances de la Ville, d'autre part, une administration municipale « exclusivement soucieuse du bien commun », qui, « affranchie de la tutelle des actionnaires », pourrait effectuer les investissements nécessaires et sans risque grâce au crédit qu'elle pourrait obtenir.

La légalité pouvait procéder des traités de concession eux-mêmes, dûment signés par les compagnies, bien qu'il fallût tenir compte des conditions restrictives qui hypothéquaient la réalisation du rachat : il ne pouvait intervenir qu'en fin de concession ou selon une périodisation contraignante après versement d'une indemnité dont le calcul

¹² Alexandre Fernandez, « Les débats au conseil municipal de Bordeaux sur la municipalisation du gaz et de l'électricité », in Hubert Bonin (dir.), *Bordeaux et la Gironde dans l'après-guerre*, Paris, Les Indes savantes, 2020, p.211-221.

pourrait donner lieu à de multiples interprétations. Surtout, les compagnies pouvaient faire prévaloir leurs droits devant des tribunaux peu enclins à accorder aux communes des compétences économiques et donc à reconnaître la création d'organismes dont on ne pouvait saisir avec précision le statut légal. Le décret du Conseil d'Etat du 8 octobre 1917 admettait désormais l'aptitude des communes à entreprendre la gestion de services industriels mais seulement dans les cas où l'initiative privée ferait défaut.

Le rachat des trois concessions d'électricité et de la concession de gaz allait occuper les parties concernées pendant près de vingt ans. Cependant, l'essentiel fut discuté et tranché durant les premières années. La place nous manque ici pour présenter même brièvement les principaux points de la question¹³. On peut malgré tout dire, en guise de conclusion, que si l'on ne saurait déclarer comme Alexandre Tricoche que le « rachat [...] comblera encore de bonheur et de joie les banques cosmopolites »¹⁴, la reprise des concessions par la Ville de Bordeaux ne fut pas une mauvaise affaire pour les actionnaires de la CGEB et de Bordeaux-Midi.

¹³ Alexandre Fernandez, *Economie et politique de l'électricité...*, op. cit., p. 137-169

¹⁴ Alexandre Tricoche, *La concession d'éclairage de la Ville de Bordeaux suivant le cahier des charges du 8 mars 1904*, Bordeaux, Imprimerie Taillebourg, 1919, p. 9.