

**« De quand date la péréquation des tarifs domestiques de l'électricité en France ?
Retour sur quelques fausses évidences »**

Note pour le groupe 5 « Gouvernance », Débat national sur la transition énergétique
François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTS (Université Paris-Est)

*Cette note résume un article publié en 2007 dans la **Revue française de science politique**. Il est disponible à l'adresse suivante : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2007-5-page-599.htm> (accès libre).*

De quand date la péréquation géographique des tarifs domestiques de l'électricité en France ? Pour beaucoup, la question ne se pose même pas car elle relève de l'évidence : elle remonterait tout simplement à la loi de nationalisation du 8 avril 1946, laquelle, en créant une entreprise publique nationale disposant d'un quasi monopole en matière de distribution d'électricité (EDF), a uniformisé l'ensemble des tarifs qui existaient alors sur le territoire national. Elle procéderait ainsi d'une décision politique forte et assumée, qui s'inscrirait dans l'élan jacobin, solidariste et interventionniste de la Libération. Cette décision serait d'ailleurs la conséquence logique de la notion d'égalité de traitement, principe constitutif de la conception française du service public tel qu'il a été théorisé notamment par les « lois de Rolland ».

Cette vision, entretenue pendant des décennies, ne résiste guère aux faits historiques. Elle relève d'une part de mythe, quelque peu alimenté par les débats des années 1990 autour de la défense du « modèle » français de service public, au moment où se dessinait le processus de libéralisation. Déjà, une brève recherche sur les tarifs pratiqués en France pour les usagers domestiques montre que des prix différents existent encore en France, selon les régions, au début des années 1960, dans les années 1970 (trois grandes zones) et qu'ils perdurent même au-delà, parfois jusqu'à... la fin des années 1980. De plus, à y regarder de plus près, les débats parlementaires de 1946 n'évoquent jamais (ou de façon très incidente) la question. Ils l'évacuent même, par prudence politique (crainte, notamment, d'une levée de boucliers de la part des élus locaux attachés aux prérogatives communales d'autorité concédante). Enfin, comme le montrent les travaux des juristes, la notion d'égalité de traitement n'induit, en elle-même, aucune obligation de péréquation. Elle stipule simplement qu'à conditions de desserte identiques, tout usager doit être traité comme un autre, ce qui laisse la voie ouverte à une différenciation tarifaire si des contraintes d'exploitation et de gestion le justifient.

Il faut donc rechercher ailleurs que dans le « moment nationalisateur » les origines de cette mesure emblématique du modèle français de service public, qui fait figure aujourd'hui, pour beaucoup, de principe quasi sacré. Considérant que le rôle du politiste est d'éclairer le temps présent, nous nous proposons ici d'en résumer très brièvement la genèse. On verra que le processus est long et complexe, dans la mesure où il s'étend sur plus d'un siècle, de l'installation des premiers réseaux de distribution d'électricité (décennie 1880) au tout début des années 1990, date à laquelle on peut dire que l'ensemble des clients domestiques français paient le même tarif d'électricité. On verra aussi qu'une « recherche en paternité » est pour le moins difficile, la péréquation étant le fruit non pas d'une décision unique mais d'un ensemble de micro décisions qui s'enchaînent les unes aux autres, et dans lesquelles interviennent, successivement, les élus ruraux, l'Etat et EDF.

Première étape. Des formes de péréquation limitées jusqu'aux années 1930

Jusqu'à la veille de la première guerre mondiale, la distribution d'électricité reste encore, pour l'essentiel, un service public local. Depuis la loi du 15 juin 1906, les communes ont le statut d'autorités concédantes, ce qui apparente la distribution d'électricité (et, plus largement, de l'énergie) à la gestion de l'eau, de l'assainissement ou des transports publics, activités qui relèvent des communes (et de leurs quelques groupements). De ce fait coexistent des tarifs très variés, avec, déjà, des formes de péréquation territoriales mais 1) qui sont le plus souvent limitées aux communes (un même ensemble tarifaire, quels que soient les quartiers), 2) qui, lorsqu'elles dépassent l'horizon communal, sont de l'initiative des opérateurs privés, quand ils estiment judicieux de les pratiquer sur des territoires dont les conditions de desserte restent assez proches. Malgré cela, la règle reste celle de la différenciation tarifaire, ce que ne remettent en question ni les élus locaux ni les usagers.

Un premier mouvement s'opère à partir du début des années 1920. Il est concomitant de la création des premiers syndicats d'électrification rurale, qui constituent la première grande forme d'intercommunalité en France. Constatant qu'il est difficile d'attirer des concessionnaires d'électricité, beaucoup d'élus de communes rurales se fédèrent et forment des syndicats de taille souvent cantonale, afin de mutualiser leurs ressources et équiper leur territoire. Des aides publiques (subventions d'Etat, avances remboursables, minoration d'emprunts avant la création, en 1936, du Fonds d'amortissement des charges d'électrification) apparaissent, qui facilitent cette dynamique d'accès universel aux réseaux. Dans beaucoup de cas, les communes peuvent transférer leur statut d'autorité concédante à ces syndicats cantonaux et, ce faisant, initier un premier mouvement de péréquation intercommunale. Toutefois, la dynamique reste limitée à un niveau infra-départemental, face aux réticences des sociétés privées mais aussi et surtout des élus locaux eux-mêmes, qui sont peu enclins à jouer le jeu d'une solidarité départementale. Les petites, moyennes et grandes villes restent notamment à l'écart de ces regroupements, préférant ne pas obérer leurs tarifs, à une période où beaucoup de leurs administrés protestent contre la cherté de l'énergie électrique. Le rapport Génissieu, rédigé pour le ministère des travaux publics en 1934, fait état d'une forte disparité tarifaire entre régions mais aussi au sein même des départements, conséquence directe de ces réticences locales à une plus forte intégration.

Deuxième étape. Les années 1930 : l'Etat intervient pour réduire les inégalités territoriales

Les années 1930 inaugurent une période de changement assez importante. L'Etat qui, jusque là, jouait un rôle effacé en matière de tarification (par respect des prérogatives locales), s'immisce un peu plus dans la relation concessionnaire. Il y est notamment poussé par les élus ruraux, lesquels se regroupent pour former, en 1933, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). La FNCCR devient un acteur majeur du champ institutionnel de l'électricité. Son action en matière de tarifs part d'un constat simple : les réseaux établis en zone rurale ne sont pas « remplis », dans la mesure où les prix consentis aux usagers restent encore trop élevés ; si l'on souhaite développer les usages de l'électricité (perçus comme un enjeu important pour le confort des populations rurales et la lutte contre l'exode vers les villes), il faut baisser les tarifs. La péréquation départementale et, a fortiori, nationale n'est cependant pas encore à l'ordre du jour, la Fédération étant bien consciente que les élus des zones urbaines s'y opposeront. Il s'agit alors, plutôt, d'harmoniser les grilles tarifaires et de réduire au maximum les écarts existants entre communes. C'est le sens de l'action entreprise

par la FNCCR en direction de l'Etat. Forte d'un réseau d'élus très bien implantés localement et nationalement (et d'un régime politique, la III^{ème} République, qui confère beaucoup de poids aux élus locaux), la FNCCR influence fortement la politique menée par l'Etat en matière d'encadrement des tarifs. Les décrets lois de 1935 et de 1938 réduisent assez fortement les différences de tarifs maxima entre les communes, classant ces dernières par type de taille (dix grandes catégories). Mais les écarts tarifaires restent encore substantiels, d'un rapport de 1,6 pour l'éclairage et à 1,7 pour la force motrice en prix moyens hors taxes, si l'on compare Paris aux communes de moins de 2 000 habitants.

Troisième étape. L'adoption d'une péréquation tarifaire ville-campagne (1959)

Il est inutile de mentionner ici le rôle qu'aurait joué la loi de nationalisation, votée le 8 avril 1946. Si elle change, il est vrai, considérablement la donne car allant dans le sens d'une plus grande centralisation (mais qui n'était pas inscrite dans les textes, qui restent assez décentralisateurs sur beaucoup d'aspects), la loi ne dit rien sur la question des tarifs. Paul Ramadier, le rapporteur de la loi, confie d'ailleurs, au moment des débats parlementaires, qu'« il serait vain, et d'ailleurs injuste, de rechercher un tarif unique ». Le législateur se garde bien d'évoquer la chose, qui pourrait être considérée par les élus locaux (notamment des villes) comme une attaque contre le respect des prérogatives locales. Toucher aux tarifs, c'est en effet toucher à un élément essentiel de la concession et donc des libertés communales. Dans ce contexte, le statu quo prime.

Il faut en fait attendre la grande réforme tarifaire entreprise par EDF à partir du début des années 1950 pour que la péréquation soit mise à l'agenda décisionnel. L'initiative n'est pas le fait de l'entreprise publique mais, une nouvelle fois, de la FNCCR. Les ingénieurs économistes d'EDF (Gabriel Dessus puis Marcel Boiteux notamment) qui ont en charge la réforme tarifaire sont hostiles à toute forme de péréquation, départementale ou nationale. Pour reprendre un aphorisme célèbre prêté à Louis Puiseux, « les horloges sont faites pour dire l'heure, les tarifs pour dire les coûts ». Pour les théoriciens du marginalisme, la nouvelle tarification doit s'efforcer de différencier au maximum les prix, en fonction des conditions de desserte des abonnés. C'est à ce prix, estiment-ils, qu'un signal économique pertinent sera envoyé aux usagers pour que leur acte de consommation participe de l'optimisation d'ensemble du système électrique. Face à EDF, la FNCCR réclame une péréquation départementale des tarifs. Cette revendication s'inscrit en droite ligne de sa stratégie de développement des usages de l'électricité dans les campagnes, afin de permettre aux populations rurales d'avoir un plus large accès à une énergie qui est devenue symbole de modernité. Le bras de fer entre EDF et la FNCCR est engagé, dont la Fédération sort vainqueur. Estimant que le soutien des élus ruraux est indispensable pour mener à bien une réforme tarifaire compliquée et périlleuse politiquement, Roger Gaspard, le directeur général d'EDF, arbitre en faveur de la Fédération et impose la péréquation départementale. Nous sommes à l'été 1959. Les ingénieurs économistes d'EDF doivent faire contre mauvaise fortune bon cœur et proposer une nouvelle grille de prix respectant une stricte uniformisation des tarifs ville-campagne, et ce a priori par département. La FNCCR souhaite en effet conserver autant de tarifs qu'il existe de départements, afin de préserver le pouvoir de négociation de sa base adhérente, les syndicats d'électrification (dont peu ont encore le statut d'autorité concédante). Il ne s'agit pas, à ce stade, d'aller au-delà de ce cadre départemental, par exemple vers un tarif national unique. Une telle option présenterait en effet un risque certain pour la Fédération : faire le jeu des centralisateurs et vider les contrats de concession d'une bonne partie de leur substance.

Quatrième étape. Vers une péréquation nationale (à partir de 1963)

Ayant obtenu l'aval de la FNCCR, le « tarif universel » de 1963 peut voir le jour. Les contrats de concession de distribution d'électricité n'ayant pas été renégociés, la voie choisie pour la diffusion de ce nouveau tarif est celle de l'option. Concrètement, cohabitent deux types de prix pour une même catégorie d'usages : les anciens tarifs, compatibles avec les cahiers des charges existants (et les tarifs maxima qui y sont inscrits), et les nouveaux tarifs (issus de la réforme de 1963, sur la base d'une péréquation départementale). Le processus prend plusieurs années car il s'agit de convaincre - et d'inciter économiquement, via des hausses de prix ciblées, en accord avec le ministère des Finances - chaque usager de changer progressivement d'abonnement afin d'adopter le « bon » tarif du point de vue d'EDF. D'où une certaine lenteur, certains consommateurs ayant intérêt à conserver longtemps les anciens tarifs (plus intéressants dans des zones autrefois privilégiées), malgré les actions menées par les services commerciaux des centres de distribution.

Cette phase est caractérisée par une nouvelle étape, essentielle, dans la mise en œuvre d'une péréquation des tarifs. Sous la pression d'EDF cette fois, les tarifs sont péréqués d'abord par grande région. Il en existe trois en 1963, qui correspondent à des zones globalement homogènes du point de vue des coûts (parc de production, réseaux de transport et de distribution). EDF se fait le chantre d'une plus grande péréquation, qu'elle voudrait même nationale. Le constat établi par Marcel Boiteux et son équipe par en effet d'un constat simple : les principales distorsions de coûts concernaient les différences de desserte entre villes et campagnes ; à partir du moment où il a été décidé de les « effacer », il devient économiquement peu intéressant de les maintenir, surtout au regard des avantages que peut en tirer par ailleurs EDF (facilitation dans les campagnes de communication, concurrence avec d'autres énergie, rationalisation de la distribution mais aussi... saper un peu plus le statut d'autorité concédante des communes). D'où la poursuite de l'œuvre unificatrice sur le territoire métropolitain, par une série de décisions prises au début des années 1970 (dans le contexte du contrat de programme). Les DOM-TOM sont également concernés en 1974, suite à une décision politique de Michel Debré. Là encore, c'est par voie d'option que les clients doivent basculer vers les nouveaux tarifs (les contrats de concession ne sont toujours pas renégociés), ce qui explique le caractère finalement tardif de l'achèvement de la péréquation. Une adoption définitive au caractère quelque peu paradoxal d'ailleurs : c'est en effet au moment même où elle commence à être remise en question (cf le rapport Syrota de la fin des années 1980 qui fustige les effets jugés pervers du chauffage électrique) que la péréquation rentre véritablement dans les faits !