



Fiche pédagogique

UNE HISTOIRE DE LA PEREQUATION TARIFAIRE



Le principe de péréquation tarifaire signifie que deux consommateurs ayant le même profil de consommation, avec le même fournisseur et la même offre, se verront facturer le même tarif, quelle que soit leur localisation géographique sur le territoire français. Il n'y a ainsi par exemple pas de différence en termes de tarifs appliqués dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines, bien que les coûts sous-jacents soient différents. A l'heure où la solidarité entre territoires est au centre des débats politiques, l'OIE fait le point sur l'histoire de la péréquation tarifaire dans le domaine de l'électricité.



Les coûts des énergies varient en fonction de la localisation géographique. Cet état de fait s'explique par des coûts de transport et de distribution plus ou moins élevés, par des coûts de production différents, ou par des fiscalités locales différenciées. Ces différences de coûts sont généralement répercutées dans les prix. Ainsi, le prix des carburants varient sur le territoire national, de même que le prix du bois-énergie, de la chaleur ou encore du gaz. Néanmoins, il en va différemment dans le cas de l'électricité, car les prix sont « péréqués ».

Le principe de péréquation tarifaire a un impact structurant sur le secteur de l'électricité en France. Pour bien comprendre ce que recouvre cette notion,

il faut distinguer les différents postes de coûts de la facture d'électricité :

- **Au niveau de la fourniture** : contrairement à certains autres pays européens, la France dispose d'une seule zone de marché pour les échanges d'électricité. Le prix de l'énergie ne varie donc pas en fonction de la localisation.

- **Au niveau de la fiscalité** : la fiscalité de l'électricité est essentiellement nationale (TICFE, CTA, TVA¹). Seule la TICFE², qui a remplacé les taxes locales sur la consommation d'électricité, fait exception à la règle. Elle peut en effet être modulée aux niveaux départemental et communal.

- **Au niveau des tarifs de réseau** : à profil de consommation égal, un utilisateur

du réseau s'acquittera du même tarif d'utilisation où qu'il se trouve sur le territoire français. Lorsque l'on parle de « péréquation », c'est ainsi souvent pour désigner la péréquation des tarifs de réseau.

La péréquation n'a cependant pas toujours existé, et à l'heure où émergent de nouveaux modes de production décentralisés, de nouvelles possibilités pour les utilisateurs du système électrique d'agir sur leurs modes de consommation, mais aussi une nouvelle appétence sociale au local, il est intéressant de revenir plus en détails sur son histoire et les modalités de sa mise en œuvre.

QU'EST-CE QUE LA PÉRÉQUATION ?

La péréquation désigne en pratique deux principes de natures juridiques différentes mais assez proches sur le plan de la méthode et de l'objectif économique :

- **D'une part**, les systèmes de transferts d'impôts entre entités publiques, soit entre Etats dans le cas d'un Etat fédéral, soit entre l'Etat et les entités territoriales dans le cas d'un Etat unitaire.

- **D'autre part**, le financement des activités déficitaires d'une administration ou d'une entreprise par les recettes perçues auprès d'autres usagers ou clients.

Pour illustrer le premier principe, nous pouvons citer :

- **L'Allemagne** qui opère la péréquation dans le cadre du Länderfinanzausgleich, permettant à tous les Länder d'obtenir

des moyens budgétaires similaires quelque soit leur niveau de richesse, soit par transfert entre l'Etat fédéral et les Länder, soit directement entre Länder.

- **Le Canada** où la péréquation est de nature constitutionnelle (Article 36 de la Loi de 1982), et où elle vise à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité comparable.

- **La France** où le mécanisme de péréquation entre les collectivités territoriales relève également de la Constitution dans son article 72-2 depuis la révision du 28 mars 2003 : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

En ce qui concerne le second principe, le mécanisme s'oppose à la discrimination tarifaire, qui constitue le principe de base de la tarification privée, dans lequel chacun paie en fonction de la valeur qu'il attribue au produit.

La péréquation devient alors un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts économiques entre différents marchés ou les inégalités entre consommateurs ou usagers, mais au détriment toutefois d'un strict reflet des coûts réels, ce qui peut biaiser la prise de décision économique.

La péréquation tarifaire appliquée aux tarifs de réseaux français relève donc du second principe.

1. Taxe Intérieure sur la Consommation Finale d'Electricité, Contribution Tarifaire d'Acheminement, Taxe sur la Valeur Ajoutée.
2. Taxe sur la Consommation Finale d'Electricité.



LA PEREQUATION TARIFAIRE DANS LE SECTEUR ELECTRIQUE FRANÇAIS

Même si la péréquation peut sembler avoir toujours existé en France, l'histoire du système électrique s'avère en réalité plus complexe.

Les éléments qui suivent sont extraits d'un article rédigé par François-Mathieu POUPEAU (chercheur au CNRS) et intitulé La fabrique d'une solidarité territoriale. Etat et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France, *Revue française de science politique*, 57, 5, 2007, 599-628.

Initialement, le système électrique reposait sur un service très local, fondé sur la **loi du 15 juin 1906³** créant le statut d'autorités concédantes pour les communes, aussi bien pour l'eau que pour l'électricité ou les transports. La règle était donc celle de la différenciation tarifaire qui était globalement acceptée par tous les acteurs.

Le premier mouvement d'uniformisation s'opère au début des **années 1920 avec la création des premiers syndicats d'électrification rurale**, les communes rurales se réunissant pour attirer les concessionnaires et pour bénéficier également d'aides d'Etat pour faciliter l'accès de tous au réseau électrique. Toutefois, la dynamique reste limitée à un niveau infra-départemental, en particulier du fait d'élus locaux peu enclins à jouer sur la solidarité départementale. En conséquence, le rapport Génissieu de 1934 fait état d'une forte disparité tarifaire entre les départements.

Dans les années 30 émerge le constat que les différentiels de prix empêchent les réseaux ruraux d'atteindre la rentabilité et que cela renforce l'exode rural.

Pour lutter contre celui-ci, il devient nécessaire de baisser les tarifs. Par le biais de l'intervention de l'Etat, les écarts tarifaires entre communes vont être réduits mais resteront encore substantiels, de l'ordre de 60 à 70 % entre les extrêmes.

C'est dans ce contexte que **la loi de 1946⁴** est adoptée en réalisant la nationalisation de l'électricité, mais sans évoquer la question des tarifs, le rapporteur de la Loi ayant pris soin de préciser « *qu'il serait vain, et d'ailleurs injuste de rechercher un tarif unique* ». En effet, les élus locaux auraient pu considérer la chose comme une atteinte au respect des prérogatives locales.

Il faudra donc attendre le **début des années 50** pour voir apparaître une grande réforme tarifaire reposant sur l'introduction de l'idée de péréquation. Les acteurs du monde rural réclament alors la péréquation départementale pour développer l'activité des zones rurales. Elle se heurte néanmoins à **l'opposition des économistes d'EDF** (Marcel Boiteux en tête) qui considèrent que l'acte de consommation participe à l'optimisation du système électrique et qu'il ne faut donc pas déformer les signaux de prix. Le Directeur Général d'EDF tranchera cependant en 1959 en faveur des acteurs du monde rural. On aboutit donc à une grille de prix uniforme entre ville et campagne, mais différenciée par département pour préserver le pouvoir de négociation des autorités concédantes.

Le tarif universel départemental voit ainsi le jour mais se développe lentement car la voie choisie pour sa diffusion est celle de l'option.

Ce pas ayant été franchi, les économistes d'EDF révisent alors leur position en considérant que les principales distorsions tarifaires, celles entre villes et campagne, ayant été éliminées, il devient alors économiquement plus intéressant de généraliser le processus à l'ensemble du territoire (communication plus facile, concurrence facilitée par rapport aux autres énergies, distribution rationnelle, etc.). Une première **unification sur trois zones sera donc réalisée à partir de 1963, avant l'apparition d'une tarification nationale au début des années 1970**. Mais le changement de tarif restant optionnel, il faudra attendre les années 1980 pour que la péréquation nationale soit généralisée à l'ensemble des usagers, soit à peine vingt ans avant le début de l'ouverture des marchés de l'électricité.

La péréquation tarifaire est donc devenu en France le moyen de facturer au même prix un service identique à tous les consommateurs, quels qu'ils soient et où qu'ils soient.

Aujourd'hui, alors que la transition énergétique affecte la manière dont les consommateurs utilisent individuellement et collectivement le réseau (selon qu'ils réalisent ou non des actions d'efficacité énergétique, d'autoconsommation, de pilotage de la demande...), le débat sur les signaux que doivent véhiculer les tarifs de réseaux et sur les principes qu'ils doivent respecter, entre reflet des coûts et solidarité, reste plus que jamais d'actualité.

3. Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie.

4. Loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz