

Histoire de l'électrification rurale en France

René Massé

Édition « Études et travaux en ligne » du Gret. N°03. 2005

Étude réalisée en décembre 2002

A la fin du XIX^{ème} siècle, en pleine période de développement économique, les villes s'éclairent tandis que les villages restent dans l'obscurité. Pour les notables ruraux, qui représentent alors l'autorité de fait, il devient vite évident que le marché de l'électrification rurale n'attirera pas spontanément les capitaux privés des entreprises d'électricité. Ils vont donc prendre l'initiative d'engager les communes dans le processus d'électrification, pour assurer d'abord l'éclairage public, puis la fourniture d'électricité aux citoyens. Les zones rurales ne seront pas électrifiées, elles s'électrifient par elles-mêmes. Et l'État ? Il suit ! Pendant toute cette période d'initiation, et pratiquement jusqu'en 1923, l'État légifère, régule, contrôle, mais ne s'engage pas de façon décisive. En 1900, le Conseil d'État admet la création de régies municipales d'électricité... sur le modèle de celles qui, de fait, existaient déjà. Une loi de 1920 crée les Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Electricité (SICAE) pour donner un statut opérationnel aux coopératives électriques créées spontanément par les fermiers. Au début du XX^{ème} siècle l'État commence à s'impliquer financièrement ; ses institutions financières (et en particulier la Caisse des Dépôts et Consignations et le Crédit Agricole) accordent des avances aux départements et collectivités locales pour financer leurs investissements. Mais ces subventions publiques indirectes ne sont pas déterminantes, et l'État évite de s'engager en risque, exigeant des collectivités locales bénéficiaires qu'elles garantissent les emprunts sur leur budget communal, à charge pour elles de répercuter les frais financiers sur les tarifs, voire d'appliquer un impôt local. En échange, les collectivités locales se voient reconnaître en 1906 l'Autorité concédante.

La loi du 2 Août 1923 définit les modalités de subvention de l'électrification rurale par l'État. Le Trésor public financera un régime d'avances à l'Office national de crédit agricole, à charge pour le Crédit agricole d'allouer ces subventions d'État aux Régies d'électricité et aux SICAE exclusivement. Les entreprises privées ne seront pas aidées financièrement. Jusqu'en 1936, la France n'aura pas à proprement parler UN mécanisme de financement de l'électrification rurale, unifié et consistant, mais toute une panoplie de lignes de financement, dont, sur budget de l'État :

- Les subventions de l'État, payables par moitiés en annuités et en capital, ne sont allouées que dans le cadre des programmes annuels arrêtés par les services du Ministère de l'Agriculture. Le barème de subvention variera avec les catégories de travaux et dans le temps (le taux moyen ne pouvant être supérieur à 33% du coût total des travaux). Un plafond de dépense par habitant est fixé chaque année; il variera de 300 à 500 Francs.
- Les prêts de la Caisse nationale de crédit agricole, au taux bonifié de 2,30% avec amortissement sur trente (puis quarante) années. Ces prêts, qui peuvent représenter au début 70 à 80% du capital versé par les collectivités, pourront à partir de 1928 correspondre à deux fois le capital versé par les collectivités. Malgré un crédit d'engagement fixé (par la loi de 1923) à 600 millions de francs, puis porté 900 millions, la Caisse nationale de crédit agricole n'engagera "que" 778 millions en vingt années. En contribuant à 7,8% seulement au financement de l'électrification rurale, le Crédit agricole

jouera finalement un rôle assez modeste. Cette activité, qui représente pendant cette période 45% des prêts à long terme accordés par le Crédit agricole, aura par contre pleinement concouru à la croissance de cette jeune institution.

"A partir de 1923, le volume de subventions d'État à l'électrification rurale progressera de façon continue et ininterrompue pendant une vingtaine d'années. A la fin de 1940, le montant total des dépenses engagées s'élevait à plus de 8 milliards de francs sur lesquels la part de l'État représentait 3,372 milliards accordés au titre de subventions et 700 millions à titre d'avances à taux réduit"¹, soit une subvention globale de l'État supérieure à 50% pendant près de vingt ans.

Les collectivités locales avaient en outre recours à :

- Des emprunts locaux, auprès des populations rurales ;
- Des prêts des établissements bancaires, comme le Crédit Foncier, la Caisse des dépôts et consignations, les banques locales, etc. ;
- Les subventions et avances des départements, qui eux-mêmes bénéficient pour l'électrification rurale d'un système d'avance de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- Les fonds propres des maîtres d'ouvrage, provenant notamment des surtaxes sur les tarifs de vente de l'électricité ;
- Les participations des concessionnaires prévues par les cahiers des charges.

Les résultats sont éloquentes : en 1932, on dénombre 1163 régies municipales et environ 1 600 syndicats intercommunaux ; la même année, 80% des communes françaises sont électrifiées. Cinq ans plus tard, 96% des communes et près de 90% de la population ont l'électricité.

Repris d'une proposition des Collectivités locales, le Front populaire crée le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (FACE), dans sa loi de finance de décembre 1936, "pour alléger les charges communales et départementales d'électrification"... mais aucunement pour se substituer à ces financements publics locaux. Ce fonds est alimenté:

- "Par une contribution annuelle perçue sur les recettes des distributions d'électricité en basse tension... Le montant est fixé (pour l'année 1937) à 70 millions ". Le décret d'application proposera un système de péréquation en imposant une contribution cinq fois plus importante pour les consommations d'énergie en zones urbaines que pour les zones rurales (2,80% contre 0,56%).
- "Par un crédit égal inscrit au budget à partir de l'année 1938". Cette subvention ne sera inscrite au budget de l'État que quatre années, de 1938 jusqu'à 1942. A partir de 1942, et jusqu'à la création de EDF, le FACE n'interviendra plus que de façon restreinte. Ce sont in fine les clients qui financeront le fonds, par les prélèvements opérés sur le tarif de l'électricité basse tension.

"En fonction des dépenses d'électrification effectuées par les bénéficiaires..., le Fonds d'amortissement assume notamment ...:

- Dans la proportion de 50 à 80% les charges d'intérêts et d'amortissements des emprunts de toutes nature et de toute durée contractés par les Collectivités publiques, les Régies et les SICAE pour leurs travaux d'électrification rurale ;

¹ Source : "Histoire de l'électricité en France" Tome 2. 1919 – 1946. Sous la direction de M. Lévy-Leboyer et H. Morsel. Fayard, 1994, p.1211.

- Dans la proportion de 20 à 30%, les charges annuelles des Départements résultant des subventions allouées par eux à des Collectivités pour leurs travaux d'électrification rurale".

Quand éclate la seconde guerre mondiale, l'électrification rurale est pratiquement accomplie avec 96% de la population française raccordée au réseau.

Au sortir de la guerre, 17,5% des foyers ruraux et 5,7% des urbains n'ont plus l'électricité. La concentration industrielle et financière du secteur de l'électricité s'est encore renforcée : 34 des quelques 1 150 sociétés de distribution existantes commercialisent 60% de l'électricité, et 10 groupes privés totalisent 90% de toute la production électrique. L'État est face à une tâche immense de reconstruction, certes, mais aussi d'harmonisation des techniques, d'optimisation du système global électrique français et de baisse et d'uniformisation des tarifs. C'est la contre partie d'une liberté d'action certes prolifique, mais insuffisamment contrôlée : chaque concessionnaire ou presque a négocié ses spécifications techniques (à Paris, où le situation est la plus cacophonique, il existait à la fin de la seconde guerre mondiale pas moins de cinq types de distribution), ses services électriques, ses structures tarifaires et ses procédures de réactualisation de tarifs et la multitude de concessions rend très difficile de régler ces problèmes d'optimisation et d'harmonisation nationales. Bien avant la fin de la guerre, les responsables politiques français s'étaient préparés à une reprise en main des manettes de l'économie, et à la nationalisation des secteurs stratégiques. La loi de nationalisation de l'électricité en 1946 n'a donc de surprise que l'exception accordée aux Régies et aux SICAE, qui gardent leur droit de produire et distribuer de l'électricité. Les collectivités locales conservent l'Autorité concédante, et un établissement public est créé, EDF, pour reprendre les quelques 1 200 concessions de distribution qui avaient été accordées à des sociétés privées. EDF gèrera les comptes du FACE, mais ce fonds conservera son autonomie pour garantir l'investissement dans les zones rurales moins profitables sans fragiliser l'équilibre d'exploitation de l'entreprise publique.

Depuis 1958, le FACE n'accorde plus aux collectivités locales que des aides en capital. Dès 1963, sous l'effet d'une diminution sensible des charges et d'une augmentation continue des recettes, le fonds va disposer de financements de plus en plus importants. L'État pourra suspendre ses subventions en 1964, puis, à partir de 1968, les excédents seront affectés à un fonds spécial géré par le Ministère de l'Agriculture où ils compléteront ses crédits ouverts au budget de l'électrification rurale.

Il est pratiquement impossible d'évaluer avec précision l'évolution des implications financières de l'État, des collectivités locales, des départements, des entreprises privées et des clients du secteur de l'électricité. A l'évidence, le budget de l'État a directement ou indirectement beaucoup subventionné les réalisations de systèmes ruraux d'électrification, surtout de 1923 à 1936. Mais il a su dès le début créer un environnement juridique, institutionnel et réglementaire favorables à la mobilisation des financements publics et privés locaux. En contre partie, il imposait progressivement un cadre institutionnel rigoureux, un cahier des charges du concessionnaire, un plafond tarifaire... jusqu'à la nationalisation des entreprises privées.

Finalement, on peut penser qu'une partie importante (peut être même la majorité) des ressources financières investies dans l'infrastructure d'électrification rurale provient des clients de l'électricité, et pas des contribuables ! Leurs apports en capital et leurs contributions prélevées sur les kilowattheures consommés ont constitué une ressource renouvelable, en

constante progression, à la dimension de la totalité des besoins de 1942 à 1957 et depuis 1964².

Si nous devons retenir quelques enseignements de cette histoire :

- L'histoire de l'électrification rurale est beaucoup trop liée à l'histoire de la France pour pouvoir être dupliquée en l'état à d'autres contextes politiques contemporains ; en particulier, la France a connu une période de stabilité politique très longue sous la III^{ème} République, un réel consensus politique de plus de quarante années sur l'intérêt national de soutenir l'électrification rurale, un pouvoir politique local structuré et fort, autant de faits très bénéfiques pour l'effort de construction d'une infrastructure rurale de cette envergure.
- La totale liberté d'entreprendre sur des financements propres permet de mobiliser toutes les énergies et tous les financements locaux pour lancer rapidement un processus d'électrification rurale... Mais, par défaut de régulation, il en résulte aussi une situation inextricable concernant : i) la standardisation technique des réseaux rendant impossible leur interconnexion ; ii) l'harmonisation et la baisse des tarifs... ou encore iii) le sous-dimensionnement des premiers réseaux qui freine, en boucle perverse, les consommations, donc la rentabilité, donc la capacité d'investissement pour renforcer les réseaux...
- Le réseau interconnecté français ne s'est pas construit d'un centre vers les périphéries, par extension successive du réseau... mais au contraire par le raccordement d'une multitude de petits réseaux locaux, initiés simultanément mais séparément. Dans les pays en développement, on a un peu oublié cette vérité.
- Le financement d'un fonds par un prélèvement sur les kWh consommés n'est influent que lorsque la proportion de familles raccordées est significative par rapport aux besoins de financement. Lorsque en 1935 ce système est mis en œuvre pour la première fois en France, près de 90% de la population a l'électricité. Ce n'est malheureusement pas la situation des pays en développement aujourd'hui.
- L'électrification rurale ne s'écrit pas de façon convenue, dans les cercles scientifiques ou, transposé à notre époque, dans les rapports de consultants. En France, ces experts agricoles ont insisté plus de quarante années sur le bel avenir de techniques qui nous amusent aujourd'hui : la labourage électrique, ou encore l'électroculture³.
- La population française est restée relativement stable en valeur absolue⁴ pendant toute la période d'électrification rurale rendant plus facilement supportable l'effort d'électrification rurale. Dans les PED au contraire, le taux de croissance de la population est très soutenu. Il est souvent supérieur au taux de croissance des raccordements électriques. Il en résulte que le pourcentage de familles disposant de l'électricité diminue chaque année, malgré un effort public d'électrification soutenu.
- Contrairement à ce qui est observé et dénoncé dans la plupart des PED, en France, le politique n'a pas utilisé son pouvoir pour influencer les choix d'investissement, pour

² En effet, les subventions qui constituaient la seconde ressource du FACE, n'ont été budgétées que de 1938 à 1942, puis à nouveau de 1957 à 1964. Les autres années, les prélèvements sur les consommations basse tension ont suffi à couvrir les besoins de financement public du FACE.

³ L'Electroculture, du nom donné à la fin des années 1880 par le scientifique Dehérain à la technique d'alimentation du végétal par du courant électrique, sans aucun support pédologique !

⁴ 33 millions de français en 1801, 39 millions en 1901, et à la veille de la première guerre, 39,8 millions, et moins de 42 millions à la veille de la seconde guerre mondiale

se soustraire au règlement des factures ou encore plus trivialement pour détourner les ressources financières des entreprises d'électricité. Mais, faut-il rappeler qu'il n'existait pas en France une société nationale d'électricité comme c'est le cas aujourd'hui dans les pays en développement, du moins pas jusqu'en 1946.

- Le règlement des consommations et le remboursement des prêts se sont effectués sans défaillance. C'est un aspect déterminant qui conditionne la durabilité de toute activité commerciale. L'implication des ruraux dans l'initiation du processus d'électrification, l'appartenance des clients à une même communauté rurale et la proximité des distributeurs sont sans doute des éléments d'explication. On peut aussi considéré que les structures des prix de l'électricité prévoyaient un prélèvement pour financer les remboursements des prêts ; enfin, les communes s'étaient également engagées à lever un impôt local additionnel pour se substituer à toutes défaillances éventuelles. Autant de sécurités qui semblent avoir parfaitement joué leur rôle.