

N° 422

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale,***

Par M. Jacques GENEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE	
UN INSTRUMENT INDISPENSABLE AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DANS LE MONDE RURAL	
I. LA TRANSFORMATION DU FONDS D'AMORTISSEMENT DES CHARGES D'ÉLECTRIFICATION RURALE EN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	11
A. LES ORIGINES DU FACÉ : UN FONDS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES.....	11
B. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FACÉ ».....	13
1. Une nécessaire sécurisation juridique du FACÉ	13
2. Un exercice transitoire difficile	13
II. UN OUTIL DE PÉRÉQUATION AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ EN MILIEU RURAL	15
A. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME RURAL DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ.....	15
1. L'organisation du service public de la distribution d'électricité.....	15
2. La distinction entre régime urbain et régime rural de distribution d'électricité	16
B. UN FINANCEMENT PAR UN PRÉLÈVEMENT À FAIBLE TAUX SUR UNE ASSIETTE LARGE.....	18
III. DES AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DISTRIBUÉE	20
A. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES TRÈS ENCADRÉ.....	20
1. Les modalités de calcul et de répartition des aides entre AODE	20
a) Au préalable : un inventaire biennal des besoins	20
b) Des aides réparties entre les AODE en catégories de travaux	22
2. Une procédure d'instruction des dossiers et de versement aides complexe	26
B. UN MONTANT DES AIDES DU FACÉ DE 377 MILLIONS D'EUROS RECONDUIT CHAQUE ANNÉE	29
IV. UNE GESTION GLOBALEMENT EFFICIENTE DES CRÉDITS DU FACÉ	32
A. DES FRAIS DE GESTION RAISONNABLES MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE RÉDUITS PAR UNE GESTION EN RÉGIE DU FACÉ	32

B. DES PROGRÈS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES AIDES ET DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS-FACÉ	33
1. Un contrôle de l'utilisation des aides bien calibré	33
2. Une amélioration de la mesure de la performance du CAS-FACÉ	34

DEUXIÈME PARTIE
UN OUTIL À MODERNISER POUR PERMETTRE UNE GESTION ET
UNE UTILISATION PLUS EFFICACES DES AIDES

I. EN AMONT : MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE CARATÈRE RURAL DANS LES CRITÈRES DE CLASSEMENT ET AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION DES BESOINS	39
A. REDÉFINIR LES CRITÈRES DE CLASSEMENT DES COMMUNES EN RÉGIME RURAL OU URBAIN AU TITRE DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ	39
B. S'ASSURER DE LA PRISE EN COMPTE PAR LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX DES MESURES EFFECTUÉES PAR LES AODE LORS DE L'ÉVALUATION DES BESOINS.....	43
II. EN COURS DE GESTION : AMÉLIORER LA GESTION DES CRÉDITS PAR LES AODE AINSI QUE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENT ET DE VERSEMENT DES AIDES	45
A. PERMETTRE PLUS DE SOUPLESSE AUX SYNDICATS DANS LA GESTION DES AIDES ET ENCOURAGER LE RECOURS AUX SUBVENTIONS DU PROGRAMME SPÉCIAL.....	45
1. Autoriser une certaine fongibilité entre les différentes enveloppes du FACÉ	45
2. Lever les obstacles à l'utilisation des aides du programme spécial	48
B. PERFECTIONNER LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT DES AIDES ET AMÉLIORER SA TRANSPARENCE.....	51
III. EN AVAL : RÉFLÉCHIR AUX ÉVOLUTIONS DU FACÉ POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	53
A. AMÉLIORER L'INFORMATION DES AODE SUR L'EFFICACITÉ DE L'UTILISATION DES AIDES	53
B. QUEL AVENIR POUR LE FACÉ ?.....	55
1. Les besoins d'amélioration de la qualité de la distribution d'électricité en milieu rural demeurent importants.....	55
a) La poursuite des travaux d'amélioration de la qualité de la desserte électrique est indispensable.....	55
b) Une spécificité des contraintes rencontrées dans les zones non-interconnectées (ZNI) mal prise en compte par le FACÉ.....	58
2. Élargir progressivement le FACÉ au financement de la transition énergétique en milieu rural.....	60
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67
ANNEXE.....	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

- Créé en 1936 pour aider les collectivités à financer leurs travaux d'électrification rurale, le FACÉ constitue un outil indispensable d'aménagement du territoire et d'amélioration de la qualité de l'électricité distribuée dans le monde rural.

- Le FACÉ a été transformé en compte d'affectation spéciale (CAS) en 2011. Après avoir rencontré des difficultés techniques lors de sa mise en place en 2012, puis lors de son déménagement dans les locaux du ministère de l'environnement en 2014, les délais d'instruction des dossiers et de paiement des aides du FACÉ se sont normalisés pour atteindre un niveau satisfaisant.

- Le FACÉ est financé par une contribution d'un faible taux sur une assiette large – le nombre de kilowattheures distribués – qui permet une péréquation entre les communes urbaines et les communes rurales.

- Seules les communes classées en régime rural de distribution d'électricité, à partir de critères démographiques, peuvent bénéficier des aides à l'électrification rurale. Des dérogations peuvent être accordées par les préfets selon des modalités peu encadrées, qui laissent une large marge d'appréciation.

- Les modalités de calcul et de répartition des aides dépendent d'un inventaire des besoins en travaux d'électrification rurale réalisé tous les deux ans dans chaque département. Il existe des écarts parfois importants entre les données présentées par le concessionnaire et les mesures de la qualité de l'électricité effectuées par les syndicats.

- Les aides du FACÉ sont réparties par programmes et sous-programmes correspondant à des catégories de travaux, et privilégient les travaux de renforcement et de sécurisation des réseaux. Sauf exception, les crédits de ces enveloppes ne sont pas fongibles. Il existe globalement un manque de transparence sur les modalités de calcul et de répartition des aides entre syndicats.

- Les frais de gestion du CAS-FACÉ sont modestes (0,4 %), mais pourraient être réduits par une gestion en régie du FACÉ. Les rythmes des contrôles de l'utilisation des aides paraissent satisfaisants compte tenu des moyens humains de la mission FACÉ du ministère de l'environnement.

Les principales propositions

Proposition 1 : Évaluer l'opportunité d'inclure un critère de densité démographique dans les modalités de classement des communes en régime urbain ou rural de distribution d'électricité afin de mieux prendre en compte le caractère rural des communes.

Proposition 2 : S'assurer de la bonne application des dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'agissant de la méthode d'évaluation des besoins à l'occasion de l'inventaire de 2017 afin que les mesures de la qualité de l'électricité effectuées par les AODE puissent être prises en compte.

Proposition 3 : Regrouper la conférence départementale relative aux investissements prévue par la « NOME » et la conférence départementale d'évaluation des besoins du FACÉ.

Proposition 4 : Autoriser jusqu'à 30 % de fongibilité des crédits entre les sous-programmes du FACÉ afin d'assurer une gestion plus souple des aides en cours d'année.

Proposition 5 : Changer les modalités de calcul de l'enveloppe « extension des réseaux » afin de découpler son montant de celui de l'enveloppe « renforcement des réseaux ».

Proposition 6 : Envisager, à terme, une fusion entre les sous-programmes « sécurisation des fils nus hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section » voire « renforcement des réseaux » afin de simplifier les modalités de répartition des crédits du FACÉ.

Proposition 7 : Mieux informer les AODE des projets susceptibles d'être soutenus au titre du programme spécial du FACÉ par la réalisation d'un guide pratique comportant des exemples précis de projets subventionnés et l'organisation d'une réunion d'information.

Proposition 8 : Notifier les droits à subvention aux départements au plus tard au mois de février pour permettre aux AODE d'établir plus tôt leurs programmes de travaux pour l'année en cours.

Proposition 9 : Pour accroître la transparence de la gestion du FACÉ, communiquer aux AODE les résultats de l'inventaire réalisé sur l'ensemble du territoire ainsi que le détail de la répartition des crédits par département.

Proposition 10 : Mettre en place un site internet dédié permettant aux AODE de transmettre leurs états prévisionnels de travaux et demandes de paiement et de suivre l'état d'avancement de leurs dossiers afin de fluidifier les échanges entre le ministère et les syndicats.

Proposition 11 : Porter à 30 % le versement prévisionnel dont bénéficient les AODE pour les travaux commencés afin de réduire les difficultés de trésorerie qu'elles peuvent rencontrer.

Proposition 12 : Transmettre aux AODE des informations sur le coût moyen des travaux d'électrification rurale effectués selon une typologie spécifique pour leur permettre de comparer leur situation d'un département à l'autre.

Proposition 13 : Réaliser tous les cinq ans un bilan de l'efficacité de l'utilisation des aides transmis aux AODE et rendu public.

Proposition 14 : Au regard des importants besoins de travaux restant à financer, maintenir à niveau constant le montant des aides du FACÉ.

Proposition 15 : Constituer un groupe de travail commun aux services du FACÉ et aux représentants des AODE pour réfléchir à une possible adaptation des règles de répartition des aides dans les zones non-interconnectées (ZNI).

Proposition 16 : Élargir à terme les aides du FACÉ au soutien à la transition énergétique en milieu rural (rénovation de l'éclairage public, raccordement des énergies renouvelables, etc.).

Madame, Monsieur,

Alors que la question de la transition du système de production énergétique est au cœur des débats, il existe un autre enjeu important lorsqu'il s'agit de penser l'évolution du modèle électrique français : **celui de la modernisation des réseaux publics de distribution d'électricité.**

L'organisation du service public de distribution de l'électricité héritée du début du XX^e siècle fait des collectivités territoriales les propriétaires des réseaux publics d'électricité, dont elles concèdent la gestion et l'entretien à des gestionnaires de réseaux. **En milieu rural, la maîtrise d'ouvrage des travaux réalisés sur les réseaux demeure toutefois de la compétence des collectivités territoriales**, qu'elles exercent majoritairement par l'intermédiaire de syndicats départementaux d'électricité.

Pour soutenir les collectivités rurales dans leurs travaux d'électrification, **un « fonds d'amortissement des charges d'électrification » est créé dès 1936.** Transformé en 2011 en compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), ce fonds est intégré au budget de l'État.

Alimenté par des contributions dues par les gestionnaires de réseaux dont le taux est plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural, le FACÉ permet chaque année de financer un volume conséquent de travaux d'amélioration de la qualité de l'électricité distribuée en milieu rural. **Les moyens financiers engagés en font un des principaux outils d'aménagement du territoire au profit du monde rural.**

S'il a permis au début du siècle dernier d'accompagner l'électrification rapide du territoire et la desserte des communes rurales, **le FACÉ finance aujourd'hui prioritairement des travaux de renforcement, de sécurisation, d'enfouissement et d'extension des réseaux d'électricité.**

Six ans après la création du CAS-FACÉ, **votre rapporteur spécial a souhaité dresser un bilan de la gestion et de l'utilisation des aides à l'électrification rurale** et étudier les pistes d'améliorations possibles de cet instrument.

À cette fin, treize auditions ont été menées et deux déplacements effectués dans les départements des Pyrénées-Atlantiques et de la Corse-du-Sud pour aller à la rencontre des acteurs locaux impliqués dans la gestion des aides du FACÉ. Par ailleurs, **votre rapporteur a tenu à consulter l'ensemble des syndicats d'électricité** sur la gestion du FACÉ par l'envoi d'un questionnaire. 51 formulaires de réponses ont été reçus et ont permis de nourrir les réflexions et les propositions contenus dans le présent rapport.

Au terme de ce travail, votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance du FACÉ et de sa pérennisation pour le monde rural, au regard des besoins importants de renforcement et de sécurisation des réseaux qui demeurent. Plus de 80 ans après sa création, le FACÉ demeure en effet un instrument majeur de soutien à la qualité de l'électricité en zone rurale.

Après des difficultés liées à la mise en place du compte d'affectation spéciale en 2012 et au déménagement de la mission FACÉ dans les locaux du ministère de l'environnement en 2014 qui ont conduit à des retards substantiels de délais d'instruction des dossiers et de paiement des aides, **le FACÉ semble aujourd'hui avoir trouvé un certain « rythme de croisière »**.

Toutefois, **votre rapporteur spécial a identifié plusieurs pistes d'améliorations de la gestion et l'utilisation des aides à l'électrification rurale**. En conséquence, le rapport formule **seize propositions** afin de mieux prendre en compte la réalité des besoins des territoires ruraux en matière d'électrification rurale en amont, de permettre une gestion plus souple et plus efficace des aides en cours d'année, et de permettre une meilleure information des AODE sur l'efficacité de l'utilisation des aides en aval.

PREMIÈRE PARTIE UN INSTRUMENT INDISPENSABLE AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DANS LE MONDE RURAL

I. LA TRANSFORMATION DU FONDS D'AMORTISSEMENT DES CHARGES D'ÉLECTRIFICATION RURALE EN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

A. LES ORIGINES DU FACÉ : UN FONDS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLECTRIFICATION DES CAMPAGNES

Au début du XX^e siècle, la France fait face à d'importants besoins en termes d'électrification des villes et des campagnes.

Des programmes ambitieux de développement des réseaux électriques sont lancés alors sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. En vertu de la loi du 15 juin 1906, **la responsabilité de l'organisation du service public de la distribution d'électricité incombe aux communes** ou aux groupements de communes réunis en syndicats intercommunaux d'électrification. Cette distribution est assurée soit en régie directe, soit par concession à des sociétés privées.

En milieu rural, compte tenu du faible niveau de consommation des usagers et des coûts de raccordement et d'approvisionnement, **la distribution électrique est peu rentable pour les sociétés électriques de distribution**. Les travaux d'électrification y sont donc pris en charge directement par les communes, ainsi que par des coopératives agricoles d'électricité qui se constituent progressivement pour pallier les carences du secteur privé. La loi du 5 août 1920 relative au crédit mutuel et à la coopération agricole consacre l'existence des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA), qui peuvent désormais produire et distribuer de l'électricité à des clients non sociétaires.

Afin de financer leurs travaux de construction de réseaux électriques et la distribution d'électricité, les communes bénéficient d'un appui financier de l'État et des départements, par le biais de subventions, d'avances à taux réduits ou de participations en capital¹.

Les communes et les SICA ont également recours à l'emprunt. Pour les aider à assumer une partie des charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts contractés dans le cadre de leurs travaux de construction des réseaux basse tension, **la loi du 11 décembre 1936 crée le fonds**

¹ Arnaud Berthonnet, « L'électrification rurale ou le développement de la « fée électricité » au cœur des campagnes françaises dans le premier XX^e siècle », *Histoire & Sociétés Rurales*, 1/2003 (Vol. 19), p. 193-219.

d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)¹. Ce fonds est alors alimenté par une contribution annuelle perçue sur les distributeurs d'électricité exploitant des réseaux de basse tension, ainsi que par des crédits budgétaires d'un montant équivalent. Cette contribution pesant sur l'ensemble des réseaux de distribution, le FACÉ fait donc participer les zones urbaines à l'effort financier d'électrification rurale.

Ces efforts conduits pour électrifier les campagnes permettent un développement rapide des réseaux et des raccordements électriques : entre 1918 et 1938, le nombre de communes françaises raccordées au réseau électrique passe de 20 % à 97 %². La « fée électricité » conquiert progressivement l'ensemble du territoire.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la loi du 8 avril 1946³ nationalise les différentes compagnies privées de production, de transport et de distribution d'électricité pour donner naissance à Électricité de France (EDF). **EDF devient le concessionnaire unique et obligé des communes pour le transport et la distribution d'électricité**. Cette loi ne remet cependant pas en cause le rôle des collectivités locales en tant qu'autorités concédantes : celles-ci conservent la maîtrise d'ouvrage des réseaux moyenne et basse tension. La loi de 1946 également permet aux communes qui exploitaient elles-mêmes le service de distribution de maintenir leurs régies, et laisse subsister les entreprises locales de distribution créées sous la forme de société d'économie mixte ou de sociétés coopératives⁴.

En outre, **la loi de 1946 maintient le FACÉ et prévoit le transfert de sa gestion à EDF⁵** - un compte spécial est ouvert dans les écritures de la société. Le décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947⁶ définit la nouvelle organisation de ce fonds, « *placé sous l'autorité du ministère chargé de l'électricité et sous contrôle des collectivités dont il allège les charges afférentes à l'électrification rurale* ».

Le FACÉ est alors administré et ses aides réparties par un « conseil du fonds d'amortissement des charges d'électrification », qui arrête les modalités selon lesquelles les collectivités doivent présenter leurs demandes de participation.

¹ Article 108 de la loi du 11 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937.

² Arnaud Berthonnet, *op. cit.*

³ Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

⁴ Guillaume Bouvier, « Enjeux géopolitiques autour de la distribution d'électricité en France », *Hérodote*, 3/2003 (n° 110), p. 71-87.

⁵ L'article 38 de cette loi prévoit qu'un décret détermine « les conditions dans lesquelles sera transférée à l'Électricité de France la gestion du fonds d'amortissement des charges d'électricité institué par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 et les conditions dans lesquelles les ressources et les attributions de cet organisme pourront être modifiées et complétées en vue de s'assurer le paiement des dépenses d'électrification rurale supportées par les collectivités locales ».

⁶ Décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 38 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

B. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FACÉ »

1. Une nécessaire sécurisation juridique du FACÉ

La gestion du FACÉ par Électricité de France (EDF) **faisait échapper ce fonds au contrôle du Parlement et au cadre de la gestion budgétaire et comptable publique**, alors même que la contribution prélevée par les distributeurs s'apparentait à une imposition de toute nature et que les aides versées aux collectivités publiques constituaient des dépenses publiques devant à ce titre figurer au budget de l'État. **La question se posait donc de la constitutionnalité du statut du FACÉ**, puisqu'au regard de l'article 34 de la Constitution « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* ».

Lors des réunions du conseil du FACÉ de fin 2010 et début 2011, la question de la modernisation de ce fonds et de sa soumission aux principes budgétaires et comptables est débattue. Un groupe de travail technique est alors mis en place pour étudier les évolutions possibles de ce fonds, qui propose la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) lors de la réunion du conseil du FACÉ du 25 octobre 2011.

Cette solution est retenue par le Gouvernement, qui inscrit cette réforme dans le projet de loi de finances rectificative pour 2011. L'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 vient substituer au fonds d'amortissement des charges d'électrification un **compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** reprenant ainsi l'acronyme « FACÉ ».

Ce compte retrace, en recettes, les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution, et en dépenses, les aides liées au financement d'une partie des coûts des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité ainsi que les frais liés à la gestion de ces aides.

La création du CAS a permis de sécuriser le dispositif existant sur le plan juridique et comptable en le rendant conforme à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ et en garantissant l'intervention du comptable public lors du maniement des crédits. Chaque année, le Parlement est désormais amené à se prononcer sur le montant des crédits dédiés aux aides aux travaux d'électrification rurale.

2. Un exercice transitoire difficile

Si la création du CAS-FACÉ a constitué un progrès en matière de transparence et de contrôle par le Parlement de l'utilisation des crédits, le

¹ La gestion des crédits du FACÉ est désormais soumise au respect des obligations fixées par l'article 21 de la LOLF relatif aux comptes d'affectation spéciale.

transfert de la gestion du FACÉ d'EDF au ministère de l'environnement et la mise en place d'un nouveau circuit d'engagement et de paiement des dépenses a eu pour corolaire un allongement important des délais d'instruction des dossiers et de paiement des aides.

En effet, **les services de l'État ont rencontré plusieurs difficultés techniques lors de la mise en place du compte d'affectation spéciale**, qui ont été présentées de manière détaillée par notre collègue Frédérique Espagnac dans son rapport relatif aux crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » à l'occasion du projet de loi de finances pour 2013¹.

Ainsi, la mise en place du circuit financier d'inscription des recettes du CAS au sein de l'application Chorus n'est intervenue qu'en mars, ce qui a occasionné un premier retard de paiement des acomptes. Par ailleurs, l'absence d'autorisations d'engagement (AE) enregistrées en comptabilité pour les dépenses restant à payer au titre des programmes de travaux antérieurs à la création du CAS a bloqué temporairement le versement des aides. En conséquence, la circulaire de notification des enveloppes d'aides pour le programme de travaux 2012 n'a été publiée que le 3 mai de cette même année.

Des difficultés sont également survenues s'agissant des pièces justificatives demandées dans les dossiers de demande de subventions, le ministère exigeant une liste plus détaillée qu'auparavant de documents et d'informations relatives aux travaux prévus, ce qui a occasionné de nombreux cas de non-conformité des dossiers.

Afin de lever ces blocages et de permettre de relancer les procédures d'engagement et de paiement, le Gouvernement a réalisé certains aménagements pour permettre davantage de souplesse, en particulier l'extension d'un an de la date limite pour la soumissions des projets exigibles aux aides du CAS-FACÉ au titre de la programmation 2012, ainsi que la possibilité pour les projets de faire l'objet d'un commencement matériel d'exécution dans les deux ans après la notification aux bénéficiaires des enveloppes d'aides².

À la fin de l'année 2012, près de 125 millions d'euros de crédits qui n'avaient pas pu être engagés ont été reportés sur l'exercice 2013. Les retards importants d'instruction des demandes de subvention et de paiement ont fini par se résorber au cours de l'année 2013.

La mise en place du CAS-FACÉ, d'effet immédiat au 1^{er} janvier 2012 sans période de transition, a donc pâti d'une certaine impréparation des services ministériels qui n'avaient pas anticipé des

¹ Annexe 20 du rapport général n° 148 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013.

² Cette possibilité a été confirmée par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

difficultés d'ordre comptable et pas suffisamment informé les autorités concédantes des nouvelles modalités d'examen des dossiers et de versement des aides.

II. UN OUTIL DE PÉRÉQUATION AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ EN MILIEU RURAL

A. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME RURAL DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ÉLECTRICITÉ

1. L'organisation du service public de la distribution d'électricité

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération sont responsables de l'organisation du service public de la distribution de l'électricité. L'article L. 322-1 du code de l'énergie prévoit qu'en tant qu'autorités organisatrices du réseau public de distribution d'électricité (AODE), elles concèdent la gestion du réseau public de distribution d'électricité¹, hormis les cas où elles exercent une gestion en régie². Ainsi, le régime de la concession est la règle, la gestion en régie l'exception.

En pratique, la gestion des réseaux publics d'électricité est donc confiée :

- à la société gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité issue de la séparation entre les activités de distribution et les activités de production ou de fourniture exercée par Électricité de France, soit la société Enedis (Ex-ERFD) ;

- aux entreprises locales de distribution (ELD), c'est-à-dire les sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités territoriales sont majoritaires, les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole (SICAE).

95 % des réseaux de distribution sont gérés, sous le régime de la concession, par Enedis, et 5 % par des ELD et en régie. Il existe actuellement environ 160 ELD, dont quatre comptent plus de 100 000 clients³. En Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer, c'est EDF Systèmes énergétiques insulaires (SEI) qui est le gestionnaire des réseaux publics de distribution.

¹ Les réseaux publics de distribution d'électricité sont composés des réseaux de haute tension « HTA » ainsi que des réseaux basse tension « BT ». Leur longueur cumulée représente plus de 1,3 million de kilomètres.

² Il s'agit des régies constituées avant le 9 avril 1946 et dont l'autonomie a été maintenue après cette date par la loi du 8 avril 1946 précitée.

³ Gérédis (Deux-Sèvres), Électricité de Strasbourg Réseaux (ESR – Bas-Rhin), SRD et URM (Metz).

En tant qu'autorités concédantes propriétaires des réseaux de distribution, les collectivités territoriales « *négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées, pour ce qui concerne les autorités concédantes, par les cahiers des charges de ces concessions* »¹.

2. La distinction entre régime urbain et régime rural de distribution d'électricité

Cette organisation du service public de la distribution d'électricité se double d'une distinction entre régime urbain et régime rural de distribution. Les communes classées en régime rural exercent la maîtrise d'ouvrage des travaux effectués sur les réseaux ainsi que des travaux d'extension de ces derniers, lorsque cette maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire dans les communes classées en régime urbain.

En milieu rural, ce sont donc les collectivités territoriales et leurs groupements et non le concessionnaire qui ont la responsabilité de la réalisation et du financement du renouvellement et du développement des réseaux. À ce titre, **seules les communes classées en régime rural sont éligibles aux aides du FACÉ.**

Le classement en régime urbain et rural s'opère en fonction de critères fixés par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale modifié par le décret n° 2014-496 du 16 mai 2014. **Sont éligibles aux aides du FACÉ les communes :**

- dont la population totale est inférieure à 2 000 habitants ;
- qui ne sont pas comprises dans une « unité urbaine »² dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants.

Les communes qui ne satisfont pas à ces deux conditions cumulatives relèvent du régime urbain. Toutefois, les préfets ont la possibilité de **classer en régime rural, à titre dérogatoire et à la demande d'une AODE, les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants**, afin notamment de tenir compte de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat. De même, les préfets peuvent soustraire une AODE, à sa demande, du bénéfice du régime d'aide à l'électrification rurale.

Par décision ministérielle, neuf départements ont l'ensemble de leur territoire qui relève du régime urbain¹. Par ailleurs, certains départements

¹ Article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

² Au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Constituent une unité urbaine les communes ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (il n'existe pas de coupures de plus de 200 mètres entre deux constructions) et qui comptent au moins 2 000 habitants.

ont opté pour l'application du régime urbain sur l'ensemble de la zone de desserte d'Enedis, seules les communes se situant sur la zone de desserte des ELD demeurant éligibles aux aides du FACÉ². Les autres départements peuvent bénéficier, au moins sur une partie de leur territoire, des aides du FACÉ.

La liste des communes relevant du régime de l'électrification rurale est arrêtée dans chaque département par les préfets dans les six mois suivant les élections municipales et prend effet le 1^{er} janvier de l'année suivante. Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, 26 696 communes étaient classées en régime rural (soit près de 73 % des communes) et pouvaient bénéficier des aides du FACÉ pour le financement de leurs travaux d'électrification rurale.

Dans les départements d'outre-mer, le classement des communes en régime urbain ou rural est directement défini par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013³ : sont éligibles aux aides du FACÉ l'ensemble des communes de ces territoires à l'exception de celles énumérées dans le décret⁴. S'agissant des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, l'ensemble des communes peuvent bénéficier d'aides à l'électrification rurale.

Les communes qui n'exercent pas la distribution d'électricité en régie peuvent déléguer leurs compétences d'autorités concédantes à des syndicats intercommunaux ou départementaux. **Le législateur a incité au regroupement des syndicats, donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental.** La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a en effet prévu que le préfet engage une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à l'échelle départementale lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire départemental, ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

Cette départementalisation des maîtres d'ouvrage facilite les échanges entre les AODE d'une part, et Enedis et les services ministériels chargés de la gestion des aides du FACÉ d'autre part, en permettant que les échanges se fassent avec un unique interlocuteur par département.

Les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 un **dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale**, puisque les AODE d'un département où le regroupement n'est

¹ Meurthe-et-Moselle, Meuse, Pas-de-Calais, Paris, Var, Territoire de Belfort, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

² Doubs, Moselle, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Savoie.

³ Article 2 du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

⁴ Il s'agit des communes suivantes : Les Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude pour le département de la Guadeloupe ; Cayenne pour le département de la Guyane ; Fort-de-France, Schœlcher Trinité pour le département de la Martinique, Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre pour le département de la Réunion ; Mamoudzou pour le département de Mayotte.

pas effectif peuvent être pénalisées par une diminution de leur dotation. L'arrêté du 27 mars 2013¹ prévoit ainsi que le ministre chargé de l'énergie peut décider, après avis du conseil à l'électrification rurale, de **minorer les subventions des AODE pour non-regroupement au niveau départemental de la maîtrise d'ouvrage** – ces minorations ne peuvent représenter plus de 25 % des droits à subvention des AODE concernées.

C'est le cas par exemple du département de l'Isère, dans lequel trois communes rurales ne sont pas adhérentes du syndicat des énergies du département de l'Isère (SEDI). Par conséquent, l'enveloppe notifiée au département est minorée de 5 % pour absence de regroupement.

Cette incitation au regroupement a porté ses fruits : la départementalisation de la maîtrise d'ouvrage est quasiment terminée puisque seuls quatre départements n'avaient pas achevé leur regroupement en 2016².

Il convient toutefois de souligner que **les derniers cas de non-regroupement peuvent être liés à une organisation territoriale particulière** qui entrave la départementalisation. C'est le cas du département de la Côte-d'Or, qui compte deux autorités organisatrices de la distribution d'électricité : le syndicat intercommunal d'énergies de la Côte-d'Or (SICECO), composé majoritairement de communes éligibles aux aides du FACÉ (642 communes éligibles sur 664) et la communauté urbaine du Grand Dijon, composée majoritairement de communes non éligibles (9 communes éligibles sur 24). Comme l'a indiqué le SICECO à votre rapporteur spécial, le regroupement de la maîtrise d'ouvrage sur les 651 communes éligibles du département est rendu compliqué par la nature différente de ces deux AODE. La présence de communes rurales dans le périmètre de la communauté urbaine explique l'existence de deux syndicats.

B. UN FINANCEMENT PAR UN PRÉLÈVEMENT À FAIBLE TAUX SUR UNE ASSIETTE LARGE

Les aides à l'électrification rurale versée aux collectivités sont financées à travers une **contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution** (Enedis et les ELD), assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution.

¹ Article 16 de l'arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

² La Corrèze, la Côte d'Or, l'Isère et le Nord. Il s'agissait de cinq départements fin 2015 mais le département de l'Oise a achevé son regroupement depuis.

Le taux de cette contribution, fixé annuellement par un arrêté des ministres chargés du budget et de l'énergie et après avis du conseil du FACÉ, est **différent selon que les communes sont urbaines ou rurales** puisqu'il doit être compris :

- entre 0,03 et 0,05 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants ;

- entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes - ce taux devant être au moins cinq fois supérieur au taux fixé pour les communes rurales.

Cette contribution a donc les caractéristiques du « bon impôt » : un taux faible et une assiette large. Par ailleurs, cette modalité de financement des aides du FACÉ permet une péréquation au profit du milieu rural.

Pour l'année 2016, l'arrêté du 6 septembre 2016¹ a fixé le taux de contribution à :

- 0,188767 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines (contre 0,193797 en 2015) ;

- 0,037753 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales (contre 0,038759 en 2015)².

Le taux de la contribution est ajusté annuellement en fonction de l'évolution de l'assiette (kilowattheures distribués), afin de correspondre aux prévisions de dépenses et assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale. La baisse de ce taux entre 2015 et 2016 s'explique par le fait que le montant d'électricité distribuée a augmenté en 2015 par rapport à 2014, c'est-à-dire par une augmentation de l'assiette de la taxe.

¹ Arrêté du 6 septembre 2016 relatif au taux 2016 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

² Outre-mer, le taux est celui appliqué aux communes rurales sauf pour les grosses communes de ces territoires listées par arrêté qui sont soumises au taux appliqué en zone urbaine : Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude dans le département de la Guadeloupe ; Cayenne dans le département de la Guyane ; Fort-de-France, Schœlcher et Trinité dans le département de la Martinique ; Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre dans le département de La Réunion ; Mamoudzou dans le département de Mayotte.

Évolution du taux de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics d'électricité

(en centime d'euro par kilowattheure)

	2012	2013	2014	2015	2016
Taux urbain	0,184	0,181	0,177	0,194	0,189
Taux rural	0,035	0,036	0,035	0,039	0,038

Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Le produit de cette contribution est censé correspondre au montant des crédits ouverts au titre des aides du FACÉ, soit 377 millions d'euros depuis la création du CAS (cf. *infra*). **Pourtant les recettes réellement perçues sont chaque année légèrement inférieures aux prévisions** : 374,3 millions d'euros en 2013, 376,4 millions d'euros en 2014, 375,2 millions d'euros en 2015.

Pour la Cour des comptes, un tel écart ne peut s'expliquer « *que par une rétention soit des distributeurs, soit du Trésor public* »¹. Interrogée par votre rapporteur spécial, la mission FACÉ a indiqué que l'origine de ces écarts faisait actuellement l'objet d'investigations de la part de la direction générale des finances publiques (DGFIP) afin d'identifier les gestionnaires de réseau qui n'auraient pas versé leur contribution ou dont la contribution aurait été imputée par erreur sur d'autres lignes budgétaires.

III. DES AIDES À L'ÉLECTRIFICATION RURALE AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DISTRIBUÉE

A. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES AIDES TRÈS ENCADRÉ

1. Les modalités de calcul et de répartition des aides entre AODE

a) *Au préalable : un inventaire biennal des besoins*

Les aides du FACÉ sont réparties annuellement en fonction de la qualité de l'électricité sur les réseaux publics de distribution dans les différents départements et des besoins identifiés en termes de travaux d'électrification rurale.

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

L'évaluation de la qualité de l'électricité

L'article 21-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit que les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité (GRD) « *conçoivent et exploitent ces réseaux de façon à assurer une desserte en électricité d'une qualité régulière, définie et compatible avec les utilisations usuelles de l'énergie électrique* ». Le niveau de qualité et les prescriptions techniques en matière de qualité devant être respectés par les GRD est défini par les articles D. 322-1 à D. 322-10 du code de l'énergie¹ et par l'arrêté du 24 décembre 2007² qui fixe les seuils des critères de qualité et détaille les méthodes d'évaluation.

La qualité de l'électricité des réseaux publics de distribution (RPD) se mesure en fonction de deux critères :

- la tenue de la tension, c'est-à-dire le maintien de la tension délivrée par le réseau aux utilisateurs à l'intérieur d'une plage de variation, fixée par l'arrêté du 24 décembre 2007 précité à + 10 % ou - 10 % par rapport aux valeurs efficaces de tensions nominales³ s'agissant du réseau BT ;

- la continuité de l'alimentation électrique, qui prend en compte le nombre de coupures longues et brèves⁴ et la durée cumulée des coupures longues subies dans l'année. Le nombre et la durée maximaux des coupures de l'alimentation électrique admissibles dans l'année sont fixées par l'arrêté du 24 décembre 2007 précité à : 6 coupures longues, 35 coupures brèves et 13 heures de coupures longues par an⁵.

Ces critères constituent le niveau minimal de qualité d'électricité devant être distribué. Ce cadre réglementaire ne se substitue pas au dispositif contractuel qui existe entre les AODE et les GRD et qui peut fixer des objectifs plus ambitieux de qualité d'électricité.

Ces critères permettent de déterminer le nombre de départs mal alimentés (DMA), soit les départs dont au moins un client est alimenté sous une tension qui sort de la plage des valeurs admissibles pendant dix minutes au moins une fois dans l'année - hors circonstances exceptionnelles. Sont également considérés comme des DMA les départs qui sont en contrainte d'intensité, c'est-à-dire lorsque la puissance maximum susceptible de transiter sur l'un des tronçons est supérieure à la puissance admissible.

¹ Il s'agit des dispositions codifiées du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité abrogé par le décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015 relatif à la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

² Arrêté du 24 décembre 2007 pris en application du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux.

³ Pour les réseaux basse tension « BT », cette valeur est de 230 volts en monophasé et 400 volts en triphasé ; pour les réseaux « HTA », cette valeur est de 15 000 ou 20 000 volts.

⁴ On désigne par « coupure longue » toute interruption de l'alimentation électrique d'une durée dépassant trois minutes et par « coupure brève » toute interruption inférieure à une telle durée.

⁵ Il existe une possibilité de différenciation de ces valeurs limites en fonction de zones géographiques. Pour les réseaux insulaires il n'existe pas de valeurs limites, faute de références fiables.

Sont considérés comme des clients mal alimentés (CMA) les utilisateurs dont les points de connexion connaissent une valeur de tension qui s'écarte de la plage de variation ou qui subissent dans l'année un nombre de coupures de l'alimentation électrique longues ou brèves ou une durée de coupures longues supérieurs aux valeurs limites admissibles – hors circonstances exceptionnelles.

Afin d'évaluer la tenue globale de la tension sur les réseaux publics de distribution, et par conséquent le nombre de départs et de clients mal alimentés, Enedis se base sur une méthode composée d'une évaluation statistique homogène sur l'ensemble du territoire qui repose sur l'outil de modélisation « GDO-SIG », ainsi que d'une analyse locale¹.

Le recours à un outil statistique est rendu nécessaire par l'impossibilité d'assurer un suivi exhaustif de la tenue de la tension sur l'ensemble du réseau en s'appuyant uniquement sur un système de mesures. Le modèle « GDO-SIG » permet de déterminer le pourcentage de clients mal alimentés dans le territoire départemental desservi par le GRD. L'analyse locale est réalisée en concertation entre l'AODE et le GRD afin de compléter et enrichir l'évaluation statistique. L'évaluation de la tenue et de la continuité des tensions HTA et BT sur le réseau est effectuée chaque année par les GRD, à partir des données de l'année précédente ; les résultats de l'évaluation sont présentés au plus tard le 15 mai aux AODE compétentes².

Tous les deux ans, des inventaires des besoins en matière de travaux d'électrification rurale sont réalisés dans chaque département, sous l'égide des préfets. Cette évaluation est réalisée à partir des données issues de la méthode d'évaluation des gestionnaires de réseau. L'inventaire permet de faire état de la qualité du réseau de distribution d'électricité, en identifiant notamment le nombre de départs mal alimentés pour évaluer les besoins de renforcement des réseaux, et les linéaires de réseaux basse tension en fils nus pour ce qui est des besoins de sécurisation.

b) Des aides réparties entre les AODE en catégories de travaux

Sur la base des inventaires réalisés dans les départements, le ministre chargé de l'énergie procède à la répartition des aides entre les départements, après avis du conseil du FACÉ.

¹ Cette méthode est détaillée dans l'annexe 1 de l'arrêté du 24 décembre 2007 modifié par l'arrêté du 16 septembre 2014 reconnaissant une méthode d'évaluation des chutes de tension sur les réseaux publics de distribution d'électricité.

² Article D. 322-4 du code de l'énergie.

Le conseil du FACÉ

Le conseil à l'électrification rural est composé de dix-sept membres nommés, pour trois ans, par arrêté du ministre chargé de l'énergie :

- sept représentants des collectivités territoriales et des établissements publics maîtres d'ouvrage (dont un représentant des conseils départementaux et six représentants des AODE) ;

- deux représentants d'Enedis ;

- un représentant d'EDF SEI ;

- un représentant des ELD ;

- quatre représentants ministériels.

Le président du conseil est choisi parmi les représentants des collectivités et des établissements publics maîtres d'ouvrage. Le conseil du FACÉ siège au minimum trois fois par an, et est notamment consulté lors de la répartition des aides.

Un comité restreint est constitué au sein du conseil du FACÉ pour apporter son expertise s'agissant des demandes d'aides du programme spécial du FACÉ.

Source : décret n° 2012-980 du 21 août 2012

Les aides versées par le FACÉ, dont le montant est déterminé chaque année en loi de finances, **se répartissent en deux programmes annuels.**

Un programme principal (programme 793 « Électrification rurale ») retrace les aides relatives aux travaux d'électrification rurale. Ce programme se compose de sept sous-programmes correspondant à plusieurs catégories de travaux :

- **le sous-programme « renforcement des réseaux »**, qui finance des aides à la résorption des départs en contrainte de tension ou d'intensité ainsi que le renforcement des postes de transformation en contrainte ;

- **le sous-programme « extension des réseaux »**, dont l'objet est d'aider à l'extension des réseaux, hormis le cas où celle-ci n'est pas à la charge du maître d'ouvrage ;

- **le sous-programme « enfouissement et pose en façade, pour raison d'ordre esthétique »**, qui vise à réduire l'impact visuel des lignes basse tension ;

- **le sous-programme « sécurisation des fils nus hors faible section »**, qui finance les aides à la résorption des départs basse tension en fils nus hors faible section. Seuls les travaux portant sur des départs dont le linéaire de la portion traitée comporte plus de 50 % de fils nus hors faible section sont éligibles aux aides ;

- **le sous-programme « sécurisation des fils nus de faible section »**, qui vise à la résorption des départs basse tension en fils nus de faible

section¹. Seuls les travaux portant sur des départs dont le linéaire de la portion traitée comporte plus de 50 % de fils nus de faible section sont éligibles aux aides ;

- **le sous-programme « déclaration d'utilité publique-très haute tension »**, qui finance l'enfouissement des réseaux situés sur le territoire de communes rurales traversées par de nouvelles lignes à très haute tension ;

- **le sous-programme « intempéries »**, qui finance le renforcement anticipé de départs de réseaux endommagés par des intempéries survenue l'année de la demande d'aide ou l'année précédente.

Un programme spécial (programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ») est composé de trois sous-programmes :

- **le sous-programme « sites isolés »**, qui finance les aides à la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans les sites isolés, lorsque ces opérations permettent d'éviter ou de différer des solutions d'extension des réseaux qui seraient plus coûteuses ;

- **le sous-programme « installations de proximité en zone non interconnectée »**, qui soutient la production à partir de telles installations² lorsque ces opérations permettent d'éviter ou de différer des solutions d'extension des réseaux qui seraient plus coûteuses ;

- **le sous-programme « maîtrise de la demande d'électricité »**, qui permet de financer un certain nombre d'opérations d'efficacité énergétique, notamment au profit de personnes en situation de précarité énergétique dans les communes rurales.

Les modalités de la répartition des aides du FACÉ entre les sous-programmes dépendent des données relatives à la qualité de l'électricité distribuée sur les réseaux publics (nombre de départs mal alimentés, linéaires de réseau basse tension en fils nus, etc.) issues de l'inventaire.

Les règles de calcul de cette répartition s'agissant des aides du programme principal sont présentées dans les tableaux suivants. Pour le programme spécial, les aides sont attribuées au cas par cas en fonction des projets portés par les AODE faisant l'objet de dossiers de demandes de subventions. Ces dossiers sont examinés par le comité restreint du conseil à l'électrification rurale qui rend un avis.

¹ Les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé.

² Ces crédits doivent notamment permettre de financer des installations de production d'électricité pour l'électrification des villages isolés dans les départements d'outre-mer.

Règles de répartition des aides du programme principal entre catégories de travaux

Catégorie de travaux	Règle de répartition
Renforcement des réseaux	80 % en fonction du coût global de résorption des départs mal alimentés (DMA) de chaque département ¹ 20 % en fonction du taux d'évolution des puissances souscrites par les clients en zone rurale
Extension des réseaux	Au prorata des droits des aides du sous-programme « renforcement des réseaux ». La clé de répartition actuelle est de 20 % des aides
Enfouissement et pose en façade	70 % au prorata de la longueur des lignes basse tension aériennes en zone rurale 30 % au prorata des travaux d'esthétique financés par les maîtres d'ouvrage sur leurs fonds propres (y compris leur participation aux travaux bénéficiant des aides pour l'électrification rurale)
Sécurisation des fils nus hors faible section	70 % au prorata de la longueur des fils nus en zone rurale 30 % au prorata de la densité des clients sur les départs comportant des fils nus
Sécurisation des fils nus de faible section	Au prorata de kilomètres de fils nus de faible section en zone rurale
Déclaration d'utilité publique-très haute tension	Sur demande des AODE adressées au ministre chargé de l'énergie
Intempéries	Sur demande des AODE adressées au ministre chargé de l'énergie

Source : arrêté du 27 mars 2013

Ces critères permettent d'opérer une première répartition des aides à l'échelle départementale. Puis, **une formule de lissage peut être appliquée** à un taux établi par le ministre chargé de l'énergie et après avis du conseil à

¹ Coût de résorption de stock = [longueur cumulée des DMA en zone rurale x coût pondéré du kilomètre x 1/3 x coût pondéré d'un poste] x coefficient de haute montagne. Le coefficient de haute montagne permet de prendre en compte les surcoûts des travaux réalisés par les AODE en zone de haute montagne.

l'électrification rurale « afin d'atténuer les effets des variations des droits à subventions d'une année sur l'autre »¹ – actuellement, ces variations de dotations ne peuvent excéder 20 % à la hausse ou à la baisse. Par ailleurs, comme cela a été rappelé, des pénalités peuvent être appliquées pour non-regroupement au niveau départemental de la maîtrise d'ouvrage et en cas de retards persistants dans l'utilisation des aides.

Les droits à subvention de chaque département sont notifiés en début d'année – généralement en mars – par le ministre chargé de l'énergie. Lorsque le département comprend plusieurs AODE bénéficiaires des aides, les droits à subvention sont communiqués au conseil départemental qui est chargé de la sous-répartition de l'enveloppe entre les différents maîtres d'ouvrage.

2. Une procédure d'instruction des dossiers et de versement aides complexe

Les AODE bénéficient chaque année d'une enveloppe de subventions répartie entre les différents sous-programmes sur la base de laquelle elles établissent un état prévisionnel de ses projets de travaux², transmis au ministre chargé de l'énergie³.

Sur la base de ces états, les services ministériels adressent aux AODE une **décision attributive de subvention** par sous-programme indiquant le montant prévisionnel de l'aide accordée. Les AODE ont ensuite deux ans⁴ à compter de la décision attributive pour produire une attestation de commencement juridique ou matériel d'exécution de l'ensemble des projets de travaux mentionnés par l'état prévisionnel – à défaut, la décision d'attribution devient caduque.

Les AODE peuvent demander un **versement prévisionnel de trésorerie** pour les travaux qui ont fait l'objet d'un commencement, dont le montant ne peut être supérieur à 10 % du montant prévisionnel de l'aide indiquée dans la décision attributive de subvention. Elles peuvent également bénéficier d'acomptes au fur et à mesure de l'avancement des projets, en justifiant des travaux et paiements effectués⁵.

¹ Arrêté du 27 mars 2013 précité.

² Cet état prévisionnel doit comporter : la désignation précise et les caractéristiques des projets ; la localisation des projets ; le montant maximum prévisionnel de la dépense donnant lieu à subvention et de l'aide demandée ; les autres financements des projets ; le calendrier des travaux.

³ Cette transmission doit intervenir avant le 31 décembre de l'année de programmation sous peine de caducité des droits à subvention.

⁴ Ce délai peut être prorogé d'une année par le ministre chargé de l'énergie pour tenir compte de la complexité des projets ou du plan de financement.

⁵ Le montant cumulé du versement prévisionnel et des acomptes ne peut pas dépasser 90 % du montant prévisionnel de l'aide mentionné dans la décision attributive de subvention.

Lorsque l'ensemble des travaux d'un sous-programme sont achevés, les AODE présentent des **demandes de paiement accompagnées d'un état d'achèvement des travaux**. Elles disposent d'un délai de quatre ans¹ pour réaliser les travaux correspondants aux états prévisionnels et solder leurs droits à subvention. À l'expiration de ce délai, les AODE doivent reverser les avances et acomptes trop perçus.

Le taux de subvention des projets du programme principal par les aides du FACÉ est fixé à 80 % du coût hors taxe. Ce taux peut être réduit pour prendre en compte la participation des collectivités territoriales parfois sollicitées par les AODE pour contribuer aux travaux, notamment lorsqu'il s'agit de travaux d'enfouissement. S'agissant du programme spécial, le taux de subvention est fixé par le ministre chargé de l'énergie pour chaque projet, dans la limite de 80 % de son coût hors taxe.

Au niveau ministériel, la procédure de gestion des aides est assurée par la mission pour le financement des travaux d'électrification rurale et le bureau des affaires financières de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de l'environnement. Comme l'a indiqué le ministère de l'environnement à votre rapporteur spécial, la création du compte d'affectation spéciale a impliqué « *une mise en conformité du versement des aides avec les règles de la comptabilité publique (en particulier la séparation de l'ordonnateur et du comptable) et une insertion dans les procédures ministérielles, avec des exigences renforcées en termes de production des pièces justificatives qui accompagnent les dossiers d'engagement et de paiement* »².

Le circuit d'engagement et de paiement des crédits du FACÉ répond désormais à une logique complexe, comme l'attestent les schémas ci-dessous, qui fait intervenir trois voire quatre niveaux de contrôle :

- **la mission pour le financement des travaux d'électrification rurale**, qui est chargé de l'instruction des demandes d'aides, ainsi que des contrôles de l'utilisation des aides une fois les travaux achevés ;

- **le bureau des affaires financières de la DGEC**, qui assure un premier contrôle budgétaire et comptable ainsi que le pilotage des dossiers d'aides ;

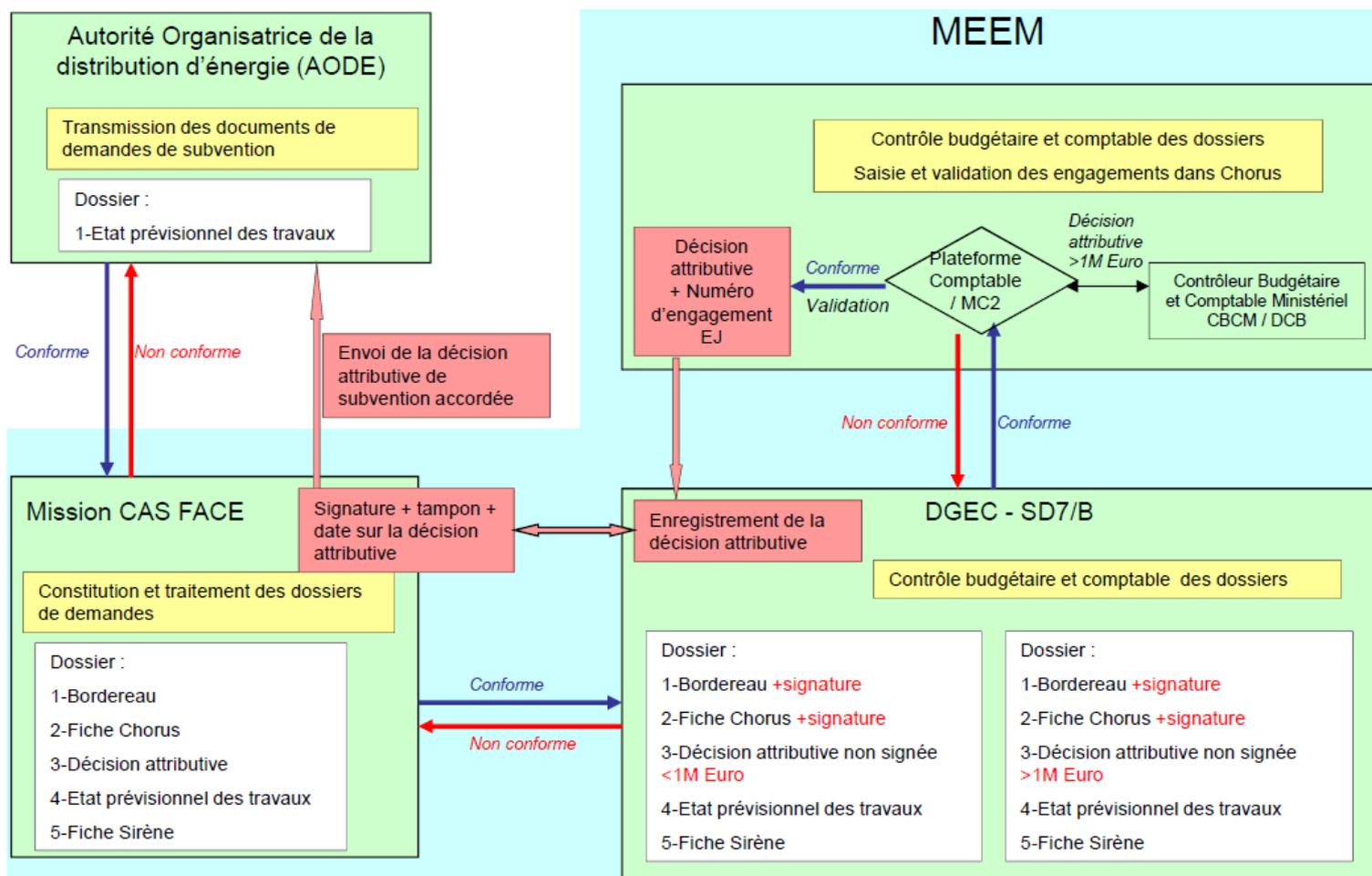
- **la plateforme comptable du ministère** qui assure un contrôle budgétaire et comptable des dossiers et qui saisit et valide les engagements et les paiements dans Chorus ;

- **les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM)**, qui visent les décisions attributives de subvention supérieures à un million d'euros.

¹ Ce délai peut être prolongé d'un an par le ministre chargé de l'énergie.

² Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Circuit d'engagement des aides du FACÉ



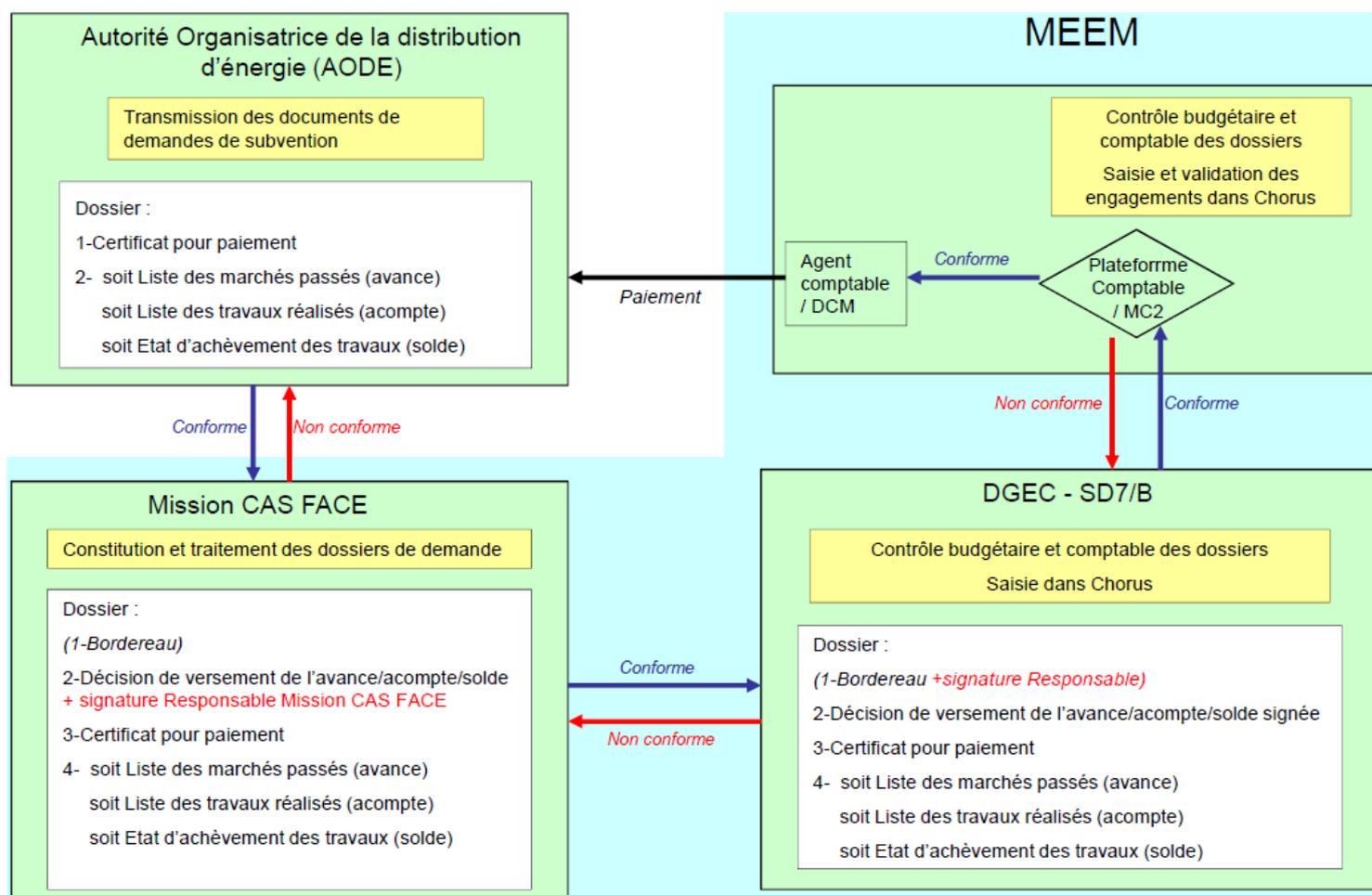
Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

L'introduction d'une procédure budgétaire et comptable d'engagement et de paiement des aides a eu pour corollaire un **allongement des délais d'instruction des dossiers et de paiement**, par rapport à la période de gestion du FACÉ par EDF. Toutefois, après les difficultés rencontrées lors de l'année de transition, en 2012, le ministère s'est efforcé d'améliorer ses échanges avec les AODE.

Un des points de blocage concernait notamment la liste des pièces justificatives à fournir dans les états prévisionnels et les états d'achèvement des travaux. Le caractère incomplet des dossiers entraînait de forts retards d'instruction des dossiers et de paiement des aides. Afin de limiter le rejet de dossiers, le ministère, conjointement avec la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), a élaboré un guide transmis aux AODE précisant les éléments à produire pour répondre aux exigences du comptable public. Par ailleurs, les services ministériels ont mis en place un protocole de contrôle permettant de détecter les anomalies dès réception des dossiers afin de limiter les pertes de temps.

Ces initiatives ont permis de **réduire le taux d'anomalie de dossiers** (il se situait à l'automne 2015 en-dessous de 20 %), **ainsi que le délai de paiement qui est actuellement d'environ 25 jours en moyenne** (contre trois mois en 2015).

Circuit de paiement des aides du FACÉ



Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

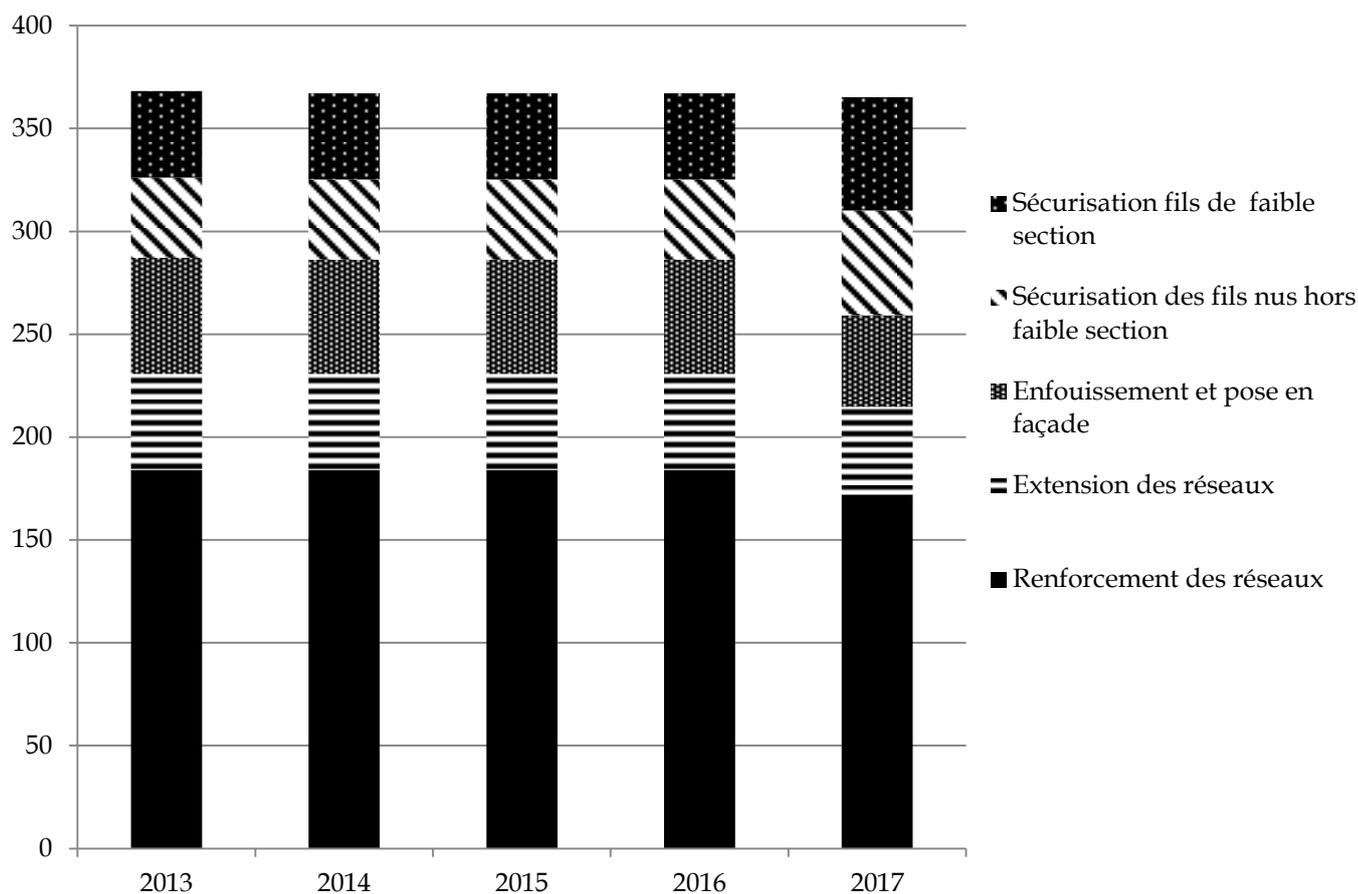
B. UN MONTANT DES AIDES DU FACÉ DE 377 MILLIONS D'EUROS RECONDUIT CHAQUE ANNÉE

Depuis la création du CAS-FACÉ, le montant global des crédits ouverts annuellement en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) s'est élevé, chaque année, à **377 millions d'euros**.

La répartition de ce montant entre les deux programmes qui composent le CAS est restée identique : 369,6 millions d'euros pour le programme principal (793) et 7,4 millions d'euros pour le programme spécial

(794)¹. Au sein des programmes, entre sous-programmes, les évolutions sont restées peu importantes depuis la création du CAS, comme l'illustre le graphique ci-dessous s'agissant du programme principal.

Évolution des crédits des sous-programmes du programme principal du FACÉ



Source : projets annuels de performances du CAS-FACÉ annexés aux projets de lois de finances

À l'occasion de la loi de finances pour 2017², la répartition des crédits entre les sous-programmes du programme principal a cependant connu une modification notable afin de **renforcer les moyens alloués aux travaux de sécurisation des fils nus**, dont les montants dépassent désormais ceux consacrés aux extensions et aux enfouissements. Cette augmentation s'opérant à enveloppe constante, elle a eu pour conséquence une diminution des enveloppes dédiés aux travaux de renforcement (- 6,5 %), d'extension (-8,6 %) et d'enfouissement des réseaux (- 19,8 %).

¹ Sauf pour l'exercice 2012 où les crédits ouverts étaient de 369 millions d'euros pour le programme principal et 8 millions d'euros pour le programme spécial.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Évolution des crédits du CAS-FACÉ entre 2016 et 2017

(en millions d'euros)

	2016		2017		Variation 2016 / 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Renforcement des réseaux	184	184	172	172	- 6,5 %	- 6,5 %
Extension des réseaux	46,7	46,7	42,7	42,7	- 8,6 %	- 8,6 %
Enfouissement et pose en façade	55,5	55,5	44,5	44,5	- 19,8 %	- 19,8 %
Sécurisation des fils nus (hors faible section)	39	39	51	51	+ 30,7 %	+ 30,7 %
Sécurisation des fils nus de faible section	42	42	55	55	+ 30,9 %	+ 30,9 %
Frais de fonctionnement	1,4	1,4	1,4	1,4	0	0
Déclaration d'utilité publique des lignes très haute tension	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0
Intempéries	0,5	0,5	2,5	2,5	+ 400 %	+ 400 %
Total programme 793	369,6	369,6	369,6	369,6	0	0
Sites isolés	2	2	2	2	0	0
Installations de proximité en zone non interconnectée	4	4	4	4	0	0
Maîtrise de la demande d'énergie	1,4	1,4	1,4	1,4	0	0
Total programme 794	7,4	7,4	7,4	7,4	0	0
TOTAL FACÉ	377	377	377	377	0	0

Source : projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2017

Cette augmentation importante des crédits dédiés à la sécurisation des fils nus traduit une **volonté d'accélérer les travaux de résorption de ces lignes particulièrement vulnérables aux intempéries**. En effet, comme l'a indiqué le ministère de l'environnement à votre rapporteur spécial, « *le renforcement et la sécurisation des réseaux en fils nus constitue un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics, partagé par les opérateurs* »¹.

Compte tenu des délais de réalisation des projets aidés par le FACÉ d'environ quatre ans², la consommation des crédits de paiement (CP) varie d'une année sur l'autre en fonction de l'avancement des travaux et des délais du rythme de transmission des dossiers de paiement par les AODE. En

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² D'après la Cour des comptes, le rythme des paiements est estimé à 35 % du total la première année d'exécution, 38 % la deuxième, 15 % la troisième et 12 % la dernière année.

conséquence, le CAS-FACÉ est marqué chaque année par des reports importants de crédits de paiement n'ayant pas pu être soldés. En 2015, 61,7 % des CP ouverts pour l'année ont été consommés et les reports à la fin de l'exercice 2015 se sont élevés à 249,24 millions d'euros.

Le taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) est un indicateur de la rapidité d'instruction et d'engagement des projets. À cet égard, l'année 2015 a été marquée par un rattrapage du retard accumulé les exercices précédents, le taux de consommation des AE ouvertes s'étant élevé à 93 % - en conséquence, le solde d'AE disponibles en fin d'exercice 2015 était de 29 millions d'euros, traduisant un bon niveau d'engagement des aides.

IV. UNE GESTION GLOBALEMENT EFFICIENTE DES CRÉDITS DU FACÉ

A. DES FRAIS DE GESTION RAISONNABLES MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE RÉDUITS PAR UNE GESTION EN RÉGIE DU FACÉ

Les frais de gestion du FACÉ couvrent les dépenses de la mission du financement de l'électrification rurale, chargée du secrétariat du conseil à l'électrification rurale, de la gestion quotidienne des dossiers et des opérations de contrôle.

Cette mission est dirigée par un administrateur civil du ministère de l'environnement et composée de six salariés d'EDF mis à disposition et rémunérés par les crédits du CAS-FACÉ. Par ailleurs, deux agents à temps partiel du bureau des affaires financières de la DGEC s'occupent du contrôle des dossiers d'aides à l'électrification rurale.

Chaque année depuis la création du CAS, **1,4 million d'euros de crédits sont ouverts en lois de finances** au titre des dépenses de fonctionnement (soit 0,4 % des dépenses du FACÉ). En exécution, les dépenses de fonctionnement se sont établies à 1,1 million d'euros en 2015 contre 1,6 million d'euros en 2014, ce qui s'explique notamment par la fin des charges locatives que supportait la mission, qui a déménagé de ses locaux loués par EDF pour rejoindre ceux de la DGEC au sein de la Tour Séquoia à la Défense.

Opposés au déménagement de la mission FACÉ, **plusieurs agents mis à disposition ont choisi de réintégrer EDF, ce qui a induit des vacances de postes pendant plusieurs semaines en 2014**. Ceci a eu pour conséquence de retarder fortement l'instruction des dossiers et le versement des aides, et a posé des difficultés de trésorerie pour de nombreux syndicats. Afin de résorber les retards, l'équipe du FACÉ a été ponctuellement renforcée en 2015, ce qui a permis une certaine normalisation des délais au cours de l'année qui s'est poursuivie en 2016.

Si la mise à disposition d'agents par EDF était nécessaire lors de la création du CAS et donc de la mission FACÉ au sein du ministère de l'environnement afin d'assurer la continuité du service et de conserver les compétences techniques des agents en fonction, elle semble moins justifiée aujourd'hui. La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué cette mise à disposition qui crée une dépendance de l'État à l'égard d'EDF, et demandé la gestion en régie du FACÉ. Ceci permettrait, selon elle, de réduire les coûts des dépenses de personnel de la mission¹.

Votre rapporteur spécial a, à plusieurs reprises, appelé à ce qu'une réflexion sur la gestion en régie en FACÉ soit menée afin de garantir la continuité du fonctionnement de ce compte spécial. Le remplacement des personnels d'EDF par des fonctionnaires garantirait cette stabilité.

La principale difficulté soulevée jusqu'à présent par la DGEC réside dans l'augmentation du plafond d'emploi de la DGEC de six emplois équivalent temps plein (ETPT) qui serait nécessaire pour permettre le recrutement de fonctionnaires. Or, d'après le ministère de l'environnement, « *les discussions interministérielles achoppent toujours sur la demande d'aménagement du plafond d'emplois ministériel pour permettre le remplacement des agents EDF en tenant compte du contexte de schéma d'emploi ministériel très contraint* »².

Toutefois, **les services du FACÉ ont récemment confirmé la volonté ministérielle de procéder à remplacement progressif des personnes mis à disposition par des fonctionnaires, ce qui est une avancée positive.** L'essentiel est que ces nouveaux personnels soient correctement formés et qu'ils restent en poste suffisamment de temps pour pouvoir appréhender les enjeux de l'électrification rurale.

B. DES PROGRÈS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES AIDES ET DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS-FACÉ

1. Un contrôle de l'utilisation des aides bien calibré

Le contrôle de la réalisation des projets de travaux et de leur conformité avec les états prévisionnels de travaux communiqués par les AODE est assuré par la mission pour le financement des travaux d'électrification rurale de la DGEC. Cette évaluation des projets vise à s'assurer de l'efficacité de l'utilisation des aides.

Le décret n° 2013-46 précité prévoit que les agents chargés du contrôle à procéder aux enquêtes auprès des bénéficiaires des aides

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

² Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

« reçoivent, à leur demande, communication des documents comptables ou factures, de toute pièce ou document jugés utiles, quel qu'en soit le support, en prennent copie et recueillent les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission. Ils peuvent demander des justifications sur l'emploi des aides ».

Lorsque les travaux réalisés ne correspondent pas à l'objet de la subvention, le ministre chargé de l'énergie peut demander le remboursement de tout ou partie des aides versées aux AODE, après avis du conseil à l'électrification rurale.

En pratique, un agent de la mission est dédié à temps plein aux opérations de contrôle de l'utilisation des aides du FACÉ. **Deux contrôles sont réalisés par mois en moyenne, soit plus d'une vingtaine par an.** Depuis la création du CAS-FACÉ, l'ensemble des AODE ont donc a priori dû faire l'objet d'un contrôle. D'après les informations communiquées par le ministère de l'environnement, ces opérations de contrôle se déroulent de la manière suivante :

- des opérations présentant des montants significatifs dans chacun des sous-programmes sont sélectionnées, par sondage - tout en essayant de contrôler des chantiers réalisés par l'ensemble des entreprises titulaires de marchés avec l'AODE ;

- un travail de vérification de la pertinence des travaux, des factures et des plans est conduit ;

- un contrôle sur le terrain de la réalité et de la qualité des travaux effectués ainsi que de la correspondance avec les éléments facturés est effectué.

Compte tenu du faible nombre de personnes travaillant au sein de la mission FACÉ, **le rythme de contrôle paraît satisfaisant** d'autant que s'y ajoutent les contrôles de gestion des syndicats d'électrification réalisés périodiquement par les chambres régionales des comptes.

2. Une amélioration de la mesure de la performance du CAS-FACÉ

La transformation du FACÉ en compte d'affectation spéciale a eu pour conséquence **d'inscrire les dépenses qu'il porte dans la logique de performance** promue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

Comme les autres missions budgétaires, le CAS-FACÉ comprend, depuis 2013, un dispositif de suivi de la performance de ses dépenses qui repose quatre indicateurs :

- l'indicateur 1.1 « Coût moyen du kilomètre de câble souterrain et de fil aérien torsadé posés » ;

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

- l'indicateur 1.2 « Nombre de départs mal alimentés » ;
- l'indicateur 2.1 « Nombre de kilomètre de fils nu (y compris faible section) » ;
- l'indicateur 2.2 « Coût moyen du kilomètre de fil nu (y compris faible section) pris en charge par les aides du CAS-FACÉ ».

Les indicateurs 1.2 et 2.1 relatifs à la qualité du réseau de distribution d'électricité (nombre de départs mal alimentés et de nombre de kilomètres de fils nus) permettent de mesurer les effets des travaux de sécurisation et de renforcement des réseaux financés par le FACÉ sur la qualité de la distribution d'électricité en zone rurale. Ces indicateurs ont en effet vocation à diminuer dans le temps à mesure que des travaux sont conduits.

A priori, ces deux indicateurs semblent montrer une nette amélioration de l'état des réseaux entre 2013 et 2016, puisque le nombre de départs mal alimenté chute de 30 % et le nombre de kilomètre de fils nus de 25,8 % (et - 19,4 % s'agissant des fils nus de faible section). L'interprétation de ces données est toutefois rendue compliquée en raison de l'évolution du périmètre de la zone d'intervention du FACÉ à la suite de la révision des listes des communes éligibles aux aides à l'électrification rurale au 1^{er} janvier 2015 qui a conduit à exclure un certain nombre de communes du champ du FACÉ.

Un bilan global pourra être tiré de l'efficacité de l'utilisation des aides du FACÉ avant le prochain renouvellement des conseils municipaux et la modification de la liste des communes éligibles, soit en 2020.

Nombre de départs mal alimentés

	2013	2014	2015	2016 (Prévision actualisée)	2017 (Prévision)
Nombre de départs mal alimentés	20 300	20 300	14 200	14 200	14 200

Source : projets annuels de performances du CAS-FACÉ annexés aux projets de loi de finances

Nombre de kilomètres de fil nu

	2013	2014	2015	2016 (Prévision actualisée)	2017 (Prévision)
Nombre de kilomètres de fil nu	37 244	37 244	27 636	27 636	27 636
Nombre de kilomètres de fil nu de faible section	25 307	25 307	20 393	20 393	20 393

Source : projets annuels de performances du CAS-FACÉ annexés aux projets de loi de finances

Les deux autres indicateurs 1.1 et 2.2 sont relatifs aux coûts des travaux de renforcement et de sécurisation (coût moyen du kilomètre de câble posé et de fils nus pris en charge par les aides du FACÉ) des réseaux. La méthode de calcul de ces coûts rendait jusqu'à présent les données issues des documents budgétaires difficilement exploitables. En effet, les coûts moyens étaient calculés en rapportant la longueur des kilomètres de câble posés ou de fils nus sécurisés au montant des dotations annuelles consacrées à ces opérations. Or, la gestion des crédits du FACÉ étant pluriannuelle, la prise en compte des dotations annuelles pour comparer le coût des travaux année après année aboutissait à avoir des variations importantes sans qu'aucun enseignement ne puisse en être tiré en termes d'efficacité d'utilisation des crédits.

À la suite des critiques de la Cour des comptes, une modification de la méthode d'évaluation des coûts moyens a été opérée en 2017 afin de mieux apprécier la performance du CAS-FACÉ au regard du coût des travaux.

Seront dorénavant pris en compte les coûts effectivement constatés sur les opérations soldées durant l'année considérée, à partir des données issues des états d'achèvement des travaux renseignés par les AODE lors de la clôture des dossiers de renforcement et de sécurisation durant l'année en cours.

Ce changement de méthode permettra de bénéficier d'un indicateur plus fiable et une d'vision plus fidèle de l'évolution du coût des travaux financés par le FACÉ.

DEUXIÈME PARTIE UN OUTIL À MODERNISER POUR PERMETTRE UNE GESTION ET UNE UTILISATION PLUS EFFICACES DES AIDES

Après avoir connu des difficultés au moment de sa transformation en compte d'affectation spéciale en 2012 puis de son déménagement au sein des locaux du ministère de l'environnement en 2014, **le FACÉ semble aujourd'hui avoir trouvé un certain « rythme de croisière »**.

Si le fonctionnement du FACÉ est globalement satisfaisant, certains éléments pourraient néanmoins être améliorés afin de mieux prendre en compte la réalité des besoins des territoires ruraux en matière d'électrification rurale en amont, de permettre une gestion plus souple et plus efficace des aides en cours d'année, et de fournir une meilleure information des AODE sur l'efficacité de l'utilisation des aides en aval.

I. EN AMONT : MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE CARATÈRE RURAL DANS LES CRITÈRES DE CLASSEMENT ET AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION DES BESOINS

A. REDÉFINIR LES CRITÈRES DE CLASSEMENT DES COMMUNES EN RÉGIME RURAL OU URBAIN AU TITRE DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

Le classement des communes en régime urbain ou rural au titre de la distribution d'électricité se fonde sur des critères démographiques définis par le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 (cf. *supra*).

Les seuils de population arrêtés correspondent à la définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) s'agissant de la définition des communes rurales.

Cependant l'application de ces critères peut conduire à sortir du classement en régime rural des communes qui soit dépassent le seuil de 2 000 habitants, soit ont moins de 2 000 habitants mais font partie d'une unité urbaine de plus de 5 000 habitants et **qui présentent pourtant des caractéristiques rurales en termes d'habitat dispersé et donc de contraintes particulières de distribution d'électricité aux usagers**.

C'est le cas par exemple de la commune de Porto-Vecchio, que votre rapporteur spécial a visité à l'occasion de ce contrôle budgétaire. Sur les 11 600 habitants que compte cette commune, 60 % vivent en milieu rural. La

commune de Porto-Vecchio regroupe en effet 32 hameaux, sur une superficie de 17 000 hectares, qui présentent un caractère rural au regard de la dispersion de l'habitat. Du point de vue de la réalité géographique, les contraintes de la distribution publique d'électricité de cette commune ne diffèrent pas de celles rencontrées sur le territoire des communes rurales de moins de 5 000 habitants.

L'application des seuls critères de population, trop restrictive, ne permet pas d'appréhender la diversité des situations communales.

Il existe une possibilité, pour les préfets, de déroger aux critères démographiques en accordant le classement en régime rural des communes qui ne satisfont pas à ces critères et dont la population est inférieure à 5 000 habitants, « *compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat* ». **Cette définition, trop floue, laisse en pratique une marge d'appréciation importante aux préfets**, qui doivent décider au cas par cas s'ils accordent ou non une dérogation aux communes concernées.

L'instruction du Gouvernement aux préfets du 17 juillet 2014 relative aux modalités de classement des communes en régime urbain ou rural reconnaît d'ailleurs que « *le décret ne dresse pas une liste exhaustive des motifs permettant de déroger. Il mentionne toutefois les deux raisons essentielles ayant vocation à être évoqués utilement, à savoir l'isolement de la commune et /ou le caractère dispersé de son habitat. Ces deux critères peuvent notamment s'apprécier au regard d'une densité de population faible, de l'absence d'un centre urbain, ou encore d'un grande distance entre chaque foyer de population* ».

Cette absence de critères objectifs pouvant justifier le maintien en régime rural se traduit par des différences de traitement entre les départements, en fonction d'une interprétation plus ou moins souple de la possibilité de dérogation offerte.

Ainsi, à l'occasion des élections municipales de 2014 et de l'établissement de nouvelles listes de communes relevant du régime de l'électrification rurale, certaines AODE ont vu l'ensemble de leurs demandes de dérogation acceptées par le préfet alors que, dans d'autres départements, la situation a été plus compliquée.

C'est le cas par exemple du département des Pyrénées-Atlantiques : sur les 547 communes du département, 408 communes remplissaient les deux conditions cumulatives pour bénéficier du régime rural. Sur les 139 communes restantes, 67 communes avaient une population inférieure à 5 000 habitants et pouvaient donc bénéficier de la dérogation. Cette dérogation a finalement été accordée à 51 communes (76 %) dont l'habitat était le plus dispersé et 16 communes ont été « déclassées » du régime rural d'électrification pour rejoindre le régime urbain et ont, de ce fait, perdu leur éligibilité aux aides du FACÉ.

Comme l'a souligné le préfet des Pyrénées-Atlantiques Pierre-André Durand, **la difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de critères précis sur lesquels accorder de telles dérogations.** Ces dérogations devraient donc être mieux encadrées pour permettre de limiter les cas d'opposition entre les syndicats et les services de l'État.

Il conviendrait de compléter les critères de seuil de population par l'application d'un critère de densité de population. Il s'agit d'un critère objectif qui n'est donc pas susceptible de porter à discussion. Une commune pourrait ainsi être classée, à titre dérogatoire, en régime rural, si sa densité de population est inférieure à un certain seuil. La FNCCR propose par exemple l'application d'un critère de densité de population de 100 ou 150 habitants par kilomètre carré. Plusieurs syndicats interrogés par votre rapporteur spécial ont émis une telle proposition, comme le syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire (SIEM) ou le département du Loiret.

La prise en compte d'un critère démographique permettrait de traiter de manière identique des communes de tailles différentes mais qui présentent les mêmes caractéristiques rurales et rencontrent donc les mêmes difficultés pour assurer une qualité de la distribution d'électricité à leurs usagers. Il conviendrait en tout état de cause de conduire une étude d'impact sur les conséquences de l'application d'un tel critère (nombre et types de communes qui seraient classées en régime rural).

Un autre critère intéressant qui pourrait venir préciser le régime de la dérogation serait celui de la densité linéique, soit la longueur du réseau de distribution électrique par habitant. La FNCCR propose ainsi que les communes sur le territoire desquelles la longueur du réseau de distribution est supérieure à 25 ou 35 mètres par habitant puissent bénéficier des aides du FACÉ. Toutefois, comme l'ont fait remarquer les services du ministère à votre rapporteur spécial, ce critère, quoi qu'intéressant, pourrait poser des problèmes d'application puisqu'il n'existe pas de données objectives consolidées au niveau national sur le linéaire des réseaux de distribution.

Il est d'autant plus urgent de réfléchir à de nouvelles modalités de classement des communes d'ici les prochaines élections municipales et la définition d'une nouvelle liste, en 2020, qu'une problématique nouvelle est apparue : **celle des communes nouvelles résultant de la fusion de communes qui bénéficiaient des aides à l'électrification rurale.**

La création de communes nouvelles, encouragée par des dispositifs incitatifs¹, conduira à ce que certains territoires sortent des seuils démographiques et donc du périmètre des aides du FACÉ lors du prochain renouvellement des conseils municipaux, alors même que leur situation n'a pas changé. D'après la FNCCR, à la fin de l'année 2015, environ 930 communes rurales fusionnées (correspondant à une population de 583 219 habitants) étaient susceptibles de sortir du régime rural. La poursuite du processus de fusion de communes dans les années à venir, encouragée notamment par la constitution de grandes intercommunalités, pourrait accroître le nombre de cas de communes risquant d'être déclassées du régime d'électrification rurale.

Or, le regroupement de plusieurs communes rurales au sein d'une même commune de plus de 5 000 habitants ne conduit pas à ce que territoire cesse de présenter des caractéristiques rurales (habitat dispersé, faible densité démographique) justifiant l'intervention du FACÉ. Comme le souligne à juste titre le syndicat ENERGIES VIENNE, *« il est important que les territoires ruraux continuent à bénéficier des aides dès lors que leurs caractéristiques de distribution sont rurales »*².

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 relative aux communes nouvelles³ a prévu une mesure transitoire - jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux - pour ces communes, qui demeureront éligibles aux aides du FACÉ *« pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de leur création »*. Le problème demeure toutefois entier, ce qui nécessite d'élaborer de nouvelles modalités de classement des communes, en tenant compte par exemple du critère démographique, d'ici 2020.

¹ L'article 14 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes prévoit que les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 regroupant moins de 10 000 habitants ou l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficient : d'une exonération de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans ; d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire par rapport à celle perçue par les communes préexistantes pendant trois ans ; d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire, après garantie, pour celles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pendant trois ans ; d'une garantie de non baisse des attributions au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes préexistantes, pendant trois ans. Ce délai a été prolongé jusqu'au 30 juin 2016 par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, puis jusqu'au 1^{er} janvier 2017 par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

³ Article 8 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.

Proposition 1 : Évaluer l'opportunité d'inclure un critère de densité démographique dans les modalités de classement des communes en régime urbain ou rural de distribution d'électricité afin de mieux prendre en compte le caractère rural des communes.

B. S'ASSURER DE LA PRISE EN COMPTE PAR LES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX DES MESURES EFFECTUÉES PAR LES AODE LORS DE L'ÉVALUATION DES BESOINS

Le principal sujet de mécontentement évoqué par la majorité des syndicats consultés par votre rapporteur spécial concerne **la méthodologie d'évaluation des besoins de travaux d'électrification rurale** mise en œuvre par Enedis lors des inventaires réalisés tous les deux ans. Les griefs portent tant sur la méthodologie que sur le manque de transparence des mesures de la qualité de la distribution d'électricité retenues à l'occasion de l'inventaire.

Comme il a été rappelé plus haut, Enedis a recours à un outil de modélisation « GDO-SIG » pour évaluer la tenue de la tension sur les réseaux. Cet outil statistique établit un profilage des consommations moyennes des abonnés.

Or, plusieurs syndicats ont relevé des écarts parfois importants entre les données de l'outil statistique et les mesures réelles effectuées sur le terrain. Les mesures effectuées par le syndicat départemental d'énergies du Tarn (SDET) ont par exemple montré que « *l'écart entre le modèle du gestionnaire de réseau et la réalité est en moyenne de 33 % de la contrainte mesurée* »¹. Ces écarts varient fortement selon les départements. Par ailleurs, plusieurs syndicats ont rappelé qu'en 2011, Enedis avait changé ses paramètres d'évaluation de la tenue de tension entraînant une baisse significative du nombre de départs mal alimentés pris en compte dans le calcul des aides.

Les limites et imprécisions du modèle GDO-SIG ne lui permettent pas **d'évaluer de manière complètement fiable le nombre de départs mal alimentés en milieu rural**, pris en compte dans les modalités de répartition des aides du FACÉ.

Les réclamations des syndicats pour corriger les données présentées par Enedis à partir des mesures de terrain effectuées n'étaient jusqu'à présent pas prises en compte, les préfets ne disposant pas des compétences techniques pour arbitrer ces divergences d'appréciation et compléter les données du concessionnaire.

¹ Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015¹, il est prévu que, lorsque le gestionnaire recourt à une méthode statistique pour recenser les besoins, **les résultats de son estimation doivent être soumis pour approbation aux AODE qui peuvent le cas échéant les compléter** « afin de prendre en compte les besoins supplémentaires résultant des mesures réelles effectuées sur le terrain »².

Désormais, les syndicats et Enedis devront donc se mettre d'accord en amont de la tenue des conférences départementales sur l'inventaire des besoins. **Cette nouvelle procédure sera appliquée pour la première fois à l'occasion de l'inventaire de 2017.** Il conviendra donc de s'assurer de la bonne prise en compte par les gestionnaires de réseaux des corrections apportées par les AODE.

Par ailleurs, comme l'ont indiqué plusieurs syndicats, le **déploiement des compteurs intelligents Linky permettra au gestionnaire d'avoir accès à des données objectifs relatives à la qualité de la desserte en électricité.** Ces données devront être rendues accessibles aux AODE.

Proposition 2 : S'assurer de la bonne application des dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte s'agissant de la méthode d'évaluation des besoins à l'occasion de l'inventaire de 2017 afin que les mesures de la qualité de l'électricité effectuées par les AODE puissent être prises en compte.

La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite loi « NOME ») a institué des **conférences départementales, placées sous l'égide des préfets, relative aux programmes d'investissements des gestionnaires de réseaux et des AODE** sur les réseaux publics de distribution d'électricité de chaque département. Ces conférences doivent favoriser la coordination entre les autorités concédantes et le concessionnaire afin de renforcer l'optimisation des travaux réalisés sur les réseaux électriques.

Ces conférences se tiennent à rythme très variable selon les départements. Elles réunissent les mêmes intervenants que les inventaires d'évaluation des besoins du FACÉ ; **il paraîtrait donc judicieux de regrouper ces deux conférences en une seule conférence biennale**, comme l'ont proposé plusieurs syndicats comme le syndicat d'équipement des communes des Landes (SYDEC) ou le syndicat départemental d'énergies du Cantal.

¹ Article 155 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

Proposition 3 : Regrouper la conférence départementale relative aux investissements prévue par la « NOME » et la conférence départementale d'évaluation des besoins du FACÉ.

II. EN COURS DE GESTION : AMÉLIORER LA GESTION DES CRÉDITS PAR LES AODE AINSI QUE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENT ET DE VERSEMENT DES AIDES

A. PERMETTRE PLUS DE SOUPLESSE AUX SYNDICATS DANS LA GESTION DES AIDES ET ENCOURAGER LE RECOURS AUX SUBVENTIONS DU PROGRAMME SPÉCIAL

1. Autoriser une certaine fongibilité entre les différentes enveloppes du FACÉ

Les crédits du FACÉ attribués aux AODE sont répartis par sous-programmes correspondant à diverses catégories de travaux. **Sauf exceptions, ces enveloppes sont étanches** et il n'est pas possible pour un syndicat qui a consommé l'ensemble des aides d'un sous-programme de financer les travaux de cette catégorie en utilisant les crédits d'un autre sous-programme.

Cette absence de fongibilité entre les enveloppes du FACÉ a été conçue pour que les AODE se concentrent prioritairement sur les travaux de renforcement et de sécurisation des réseaux.

Cependant, à mesure que les travaux d'amélioration de la qualité de la distribution électrique progressent, certains syndicats ont moins besoins de recourir à ces crédits ; en revanche, **les demandes d'enfouissement des réseaux de la part des communes sont fortes**, tout comme les besoins d'extension des réseaux dans certains territoires.

Votre rapporteur spécial rappelle à ce titre que les travaux d'enfouissement n'ont pas pour seule finalité d'améliorer l'esthétique des paysage, mais qu'ils participent à la sécurisation des réseaux, et donc à la résorption des coupures d'alimentation liés aux intempéries. Ceci est particulièrement vrai dans les zones de montagne soumises à des événements climatiques récurrents. La récente tempête Leiv qui a touché le Sud-Ouest du pays et privé 200 000 foyers d'électricité est là pour rappeler que l'enfouissement des lignes aériennes participe directement de leur sécurisation. De même, les travaux d'extension des réseaux permettent d'accompagner le développement démographique et économique des territoires ruraux.

Comme le fait remarquer le syndicat de l'électricité et du gaz de l'Eure (SIEGE), « l'absence de passerelle entre les sous-programmes limite les capacités opérationnelles de l'AODE dans la déclinaison de ses politiques publiques. En calant son programme d'investissement sur le niveau de dotation FACÉ alloué par sous-programme, la collectivité s'inscrit dans une stricte logique d'opportunité financière, guère compatible avec un processus d'évaluation de la qualité de la distribution »¹.

La diversité des situations locales est difficile à appréhender lors de la conduite de l'inventaire - et compte tenu des limites de l'outil statistique utilisé par Enedis -, ce qui complique la juste répartition des crédits entre enveloppes en fonction des besoins.

De nombreux syndicats consultés par votre rapporteur spécial demandent donc à ce qu'une certaine souplesse dans la gestion des crédits soit autorisée afin d'adapter au mieux la répartition des aides aux besoins en cours d'année. Aujourd'hui, il existe deux exceptions prévues par les textes réglementaires² à l'interdiction de la fongibilité des crédits des sous-programmes du FACÉ :

- le sous-programme « renforcement » peut être majoré par tout ou partie des crédits alloués au titre du sous-programme « extension » ;

- le sous-programme « sécurisation des fils nus de faible section » peut être majoré de tout ou partie des crédits alloués au titre du sous-programme « sécurisation des fils nus » lorsque tous les départs restants sur le réseau basse tension en fils nus de faible section peuvent être résorbés dans l'année.

Il conviendrait d'étendre cette possibilité de fongibilité à l'ensemble des sous-programmes du FACÉ, en la limitant par exemple à 30 % du montant de chaque enveloppe afin d'éviter tout déséquilibre.

Proposition 4 : Autoriser jusqu'à 30 % de fongibilité des crédits entre les sous-programmes du FACÉ afin d'assurer une gestion plus souple des aides en cours d'année.

En vertu des règles actuelles de répartition des aides du programme principal, **le montant de l'enveloppe « extension des réseaux » dépend directement de celui consacré aux travaux de renforcement**³. Ce mode de calcul n'est pas satisfaisant puisque l'enveloppe « renforcement des réseaux » a vocation à diminuer progressivement au gré des travaux

¹ Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Articles 4 et 7 de l'arrêté du 27 mars 2013 précité.

³ Ce montant correspond à 20 % des crédits sous-programme « renforcement des réseaux ».

d'amélioration de la tenue de tension des réseaux de distribution – elle a d'ailleurs baissé de 6,5 % entre 2016 et 2017.

Par définition, il n'est pas possible pour les syndicats d'anticiper en amont le nombre de demandes de raccordement qu'ils auront à traiter l'année de programmation des travaux et de faire remonter cette donnée aux services ministériels pour procéder à la répartition des crédits. Il pourrait être envisagé une formule de répartition des crédits qui tienne compte de la moyenne des projets d'extension financés par les AODE les trois dernières années, afin de cerner les territoires qui connaissent des expansions démographiques et des besoins d'extension des réseaux continus.

Proposition 5 : Changer les modalités de calcul de l'enveloppe « extension des réseaux » afin de découpler son montant de celui de l'enveloppe « renforcement des réseaux ».

Par ailleurs, **les modalités de calcul de l'enveloppe « enfouissement » pourraient être adaptées afin de prendre en compte certaines contraintes particulières que rencontrent les collectivités**, par exemple celles situées en zone de montagne ou qui comportent beaucoup de sites classés (impliquant des travaux d'enfouissement plus complexes donc plus coûteux) – à l'instar du coefficient du haute montagne appliqué au calcul de l'enveloppe « renforcement ».

Enfin, plusieurs AODE proposent de **fusionner les sous-programmes « sécurisation des fils nus hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section »**. Le syndicat départemental d'énergies d'Ille-et-Vilaine (SDE 35) estime ainsi que *« la distinction [entre ces deux catégories] est parfois difficile à faire, notamment au travers des éléments du GDO-SIG remis par le concessionnaire »* et qu' *« un même départ aérien compte souvent à la fois les deux catégories de fils nus »*¹.

De même, le syndicat intercommunal d'énergies de la Marne (SIEM) estime qu' *« il n'existe qu'à de très rares endroits des départs, ou portions de départ basse tension constitués uniquement de réseaux nus de faible section rendant plus compliquée la mise en place d'un programme de travaux »*². L'existence d'une enveloppe distincte pour les fils nus de faible section pénalise les départements qui ont effectué des travaux importants de sécurisation et dans lesquels ce type de réseau est fortement résorbé. Le SIEM propose ainsi de supprimer la distinction entre les deux enveloppes de travaux pour les concessions qui ne possèdent plus que 50 ou 100 kilomètres de réseaux constitués de fils nus de faible section.

¹ Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Ibid.

Le syndicat intercommunal d'énergies du département de l'Aveyron (SIEDA) propose pour sa part de fusionner ces deux sous-programmes avec les sous-programme « renforcement des réseaux » en une seule catégorie « amélioration de la qualité des réseaux », considérant que les travaux financés par ces différentes enveloppes concourent tous à l'amélioration de la qualité de la desserte d'électricité.

À terme, le programme principal du FACÉ pourrait n'être composé que de trois enveloppes principales : une enveloppe « amélioration de la qualité des réseaux », une enveloppe « enfouissement » et une enveloppe « extension ».

Ces différentes propositions méritent d'être étudiées. De telles fusions de catégories pourraient être utiles à terme à mesure que les besoins de sécurisation et de renforcement se réduisent. Dans l'immédiat, votre rapporteur spécial propose de s'en tenir à sa proposition de permettre une certaine fongibilité entre les enveloppes, ce qui devrait permettre de répondre aux demandes exprimées par les syndicats.

Proposition 6 : Envisager, à terme, une fusion entre les sous-programmes « sécurisation des fils nus hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section » voire « renforcement des réseaux » afin de simplifier les modalités de répartition des crédits du FACÉ.

2. Lever les obstacles à l'utilisation des aides du programme spécial

Le programme spécial, qui regroupe les aides à la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans les sites isolés, à la production à partir d'installations de proximité dans les zones non interconnectées ainsi qu'aux opérations de maîtrise de la demande d'énergie, est marquée par une sous-consommation chronique des crédits qu'il porte.

Le nombre de projets financés chaque année par le programme spécial est faible : 31 en 2014 comme en 2015, pour 1,1 million et 1,9 million d'euros.

**Nombre de projets financés au titre du programme spécial du FACÉ
en 2014 et 2015**

		Nombre de projets validés	Aides du FACÉ correspondantes <i>(en millions d'euros)</i>
Sites isolés	2014	30	1,02
	2015	26	0,829
Installations de proximité en zone non interconnectée	2014	0	0
	2015	2	1,048
Maîtrise de la demande d'énergie	2014	1	0,072
	2015	3	0,0353
Total	2014	31	1,092
	2015	31	1,912

Source : ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Ainsi, sur les 7,4 millions d'euros de crédits ouverts en 2015 au sein du programme 794, seuls 25 % ont été consommés.

Cette sous-utilisation des aides du programme 794 résulte au premier chef du faible nombre de projets déposés par les AODE pouvant bénéficier de subventions.

D'après le ministère de l'environnement, s'agissant des opérations de production décentralisées en ZNI, « les difficultés des AODE à monter des projets et à les mener à bien dans les délais semblent être le principal problème : les besoins sont avérés, mais les spécificités du terrain (inaccessibilité) ainsi que les difficultés en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre donnent lieu à des surcoûts et des retards importants dans la réalisation des projets »¹.

En ce qui concerne les projets de maîtrise de la demande d'énergie (MDE), malgré des possibilités de financement relativement larges permises par les textes réglementaires², il semble que les AODE ne se soient pas

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

² L'article 13 de l'arrêté du 27 mars 2013 précité prévoit ainsi que : « Le sous-programme « maîtrise de la demande d'électricité » a pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ainsi qu'à la réalisation d'opérations tendant à maîtriser la demande en électricité des personnes en situation de précarité énergétique dans les communes rurales. Ces

suffisamment emparé de cette thématique, **soit par méconnaissance, soit en raison d'une trop grande difficulté à monter des projets et à réunir les informations nécessaires**¹. Plusieurs AODE ont d'ailleurs indiqué avoir rencontré des difficultés à produire de telles études pour justifier leurs dossiers de demande de subvention.

Tirant les conséquences de cette non-consommation des crédits du programme, votre rapporteur spécial a proposé, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, un amendement de crédit visant à abonder les crédits du programme principal (793) à partir des ceux du programme spécial (794) de 4 millions d'euros, correspondant au montant des crédits non consommés en 2015. En effet, ces crédits non-consommés pourraient utilement contribuer aux travaux d'électrification rurale portés par le programme principal.

Cette réponse, visant à répondre à une situation immédiate, n'est toutefois pas satisfaisante à plus long terme. **Il convient donc d'encourager le recours par les AODE aux subventions du programme spécial**, en identifiant les points de blocage qui limitent le nombre de dossiers présentés.

Pour remédier au manque d'information des syndicats, votre rapporteur spécial propose par exemple que les services du FACÉ, en lien avec la FNCCR, **élaborent un guide exhaustif présentant les types de projets pouvant faire l'objet d'un soutien financier**, avec des exemples précis de réalisations soutenues par le FACÉ. Par ailleurs, une **réunion d'information** des AODE pourrait être organisée par les services du FACÉ afin de présenter les modalités d'utilisation des crédits du programme spécial.

Proposition 7 : Mieux informer les AODE des projets susceptibles d'être soutenus au titre du programme spécial du FACÉ par la réalisation d'un guide pratique comportant des exemples précis de projets subventionnés et l'organisation d'une réunion d'information.

opérations doivent permettre d'éviter ou de différer durablement le renforcement du réseau public de distribution d'électricité dans de bonnes conditions économiques ».

¹ L'article 24 de l'arrêté du 27 mars 2013 précité prévoit que les projets de MDE sont examinés au cas par cas et que leur intérêt économique est apprécié « au moyen d'une fiche synthétique établissant une comparaison détaillée entre le coût actualisé de l'opération classique de renforcement évitée ou différée et celui de la solution alternative de maîtrise de la demande d'électricité envisagée ».

B. PERFECTIONNER LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT DES AIDES ET AMÉLIORER SA TRANSPARENCE

La procédure d'engagement et de paiement des aides du FACÉ présentée *supra* est soumise aux règles de la comptabilité publique ce qui, comme l'ont souligné de nombreux syndicats interrogés par votre rapporteur spécial, a conduit à complexifier la gestion des aides et à ralentir les délais d'instruction et de versement des subventions par rapport à la période où le FACÉ était géré directement par EDF.

La plupart des syndicats ont également rappelé les difficultés qu'ils avaient rencontrées en 2014 et 2015 pour obtenir le versement des aides, avec des retards de plus de six mois parfois, ce qui a occasionné de gros problèmes de trésorerie. La situation s'est depuis normalisée et les délais de paiement, qui étaient de trois mois en moyenne en 2015, sont aujourd'hui d'environ cinq semaines ce qui paraît raisonnable.

Pour autant, la gestion du FACÉ pourrait être améliorée.

La **date de notification aux départements des droits à subvention** à partir desquels les AODE peuvent programmer leurs travaux, qui intervient actuellement en mars, pourrait être avancée pour permettre aux AODE de constituer plus vite leurs états prévisionnels de travaux pour l'année en cours. Entendus par votre rapporteur spécial, les services du FACÉ ont confirmé la **possibilité d'avancer cette date au mois de février** – une notification encore plus précoce paraît difficile puisqu'il est nécessaire de réunir auparavant le conseil du FACÉ.

Proposition 8 : Notifier les droits à subvention aux départements au plus tard au mois de février pour permettre aux AODE d'établir plus tôt leurs programmes de travaux pour l'année en cours.

De manière plus générale, de nombreuses AODE souhaiteraient **davantage de transparence dans la manière dont les aides sont calculées et réparties entre les syndicats.**

Ainsi, le syndicat départemental d'énergies de la Manche (SDEM 50) comme le syndicat départemental d'énergies du Calvados (SDEM 50) estiment que « *les règles de détermination des enveloppes et de répartition des aides, bien que connues dans leur principe, sont peu transparentes* » et qu'il conviendrait « *d'informer les AODE sur les formules de calcul utilisées et d'indiquer la répartition des aides et les indicateurs utilisés par département* »¹.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

De même, la fédération départementale d'énergies du Lot (FEDL) indique que, « *dans un souci légitime de transparence qui crédibiliserait aux yeux des acteurs de l'électrification rurale le travail important réalisé tous les deux ans par les conférences départementales, il serait souhaitable que les services du CAS-FACÉ communiquent, à l'ensemble des AODE, les résultats de l'inventaire département par département ainsi que la répartition des crédits entre départements avec le détail des calculs* »¹.

Votre rapporteur spécial s'associe à cette demande : **il conviendrait que les services du FACÉ communiquent aux AODE le résultat de l'inventaire et le montant des enveloppes allouées à chaque syndicat ainsi que les modalités de calcul de celles-ci.** Ceci permettrait aux AODE de pouvoir comparer la situation de leur département avec celle des autres départements sur le plan de la qualité du réseau de distribution, des besoins de travaux à effectuer et des montants d'aides perçues. Pour ne pas provoquer de coûts d'envoi inutiles, ces informations pourraient être mises en ligne sur un site internet dédié à l'accès sécurisé.

Proposition 9 : Pour accroître la transparence de la gestion du FACÉ, communiquer aux AODE les résultats de l'inventaire réalisé sur l'ensemble du territoire ainsi que le détail de la répartition des crédits par département.

Par ailleurs, afin de fluidifier les relations entre les AODE et la mission FACÉ, **ce site internet pourrait être conçu avec une interface permettant aux collectivités bénéficiaires de transmettre par voie dématérialisée leurs dossiers et pièces justificatives et de suivre en ligne l'état d'avancement des demandes de subvention** (date de réception des états transmis, validation par les services du FACÉ, transmission au comptable public, etc.). La mise en place d'un tel site est notamment proposée par le syndicat départemental d'énergie de la Seine-Maritime (SDE 76) et le syndicat départemental d'énergies de la Dordogne (SDE 24).

Ceci permettrait de répondre au souhait exprimé par le syndicat mixte à cadre départemental d'électricité du Gard (SMEG) de bénéficier d'un accusé de réception par voie électronique ou postale des demandes de paiement des aides par les services du FACÉ.

¹ Ibid.

Proposition 10 : Mettre en place un site internet dédié permettant aux AODE de transmettre leurs états prévisionnels de travaux et demandes de paiement et de suivre l'état d'avancement de leurs dossiers afin de fluidifier les échanges entre le ministère et les syndicats.

Comme il a été rappelé plus haut, les AODE peuvent, à partir des décisions attributives de subvention qui leur sont communiquées, bénéficier d'un versement prévisionnel de trésorerie pour les travaux commencés dont le montant est plafonné à 10 % de l'enveloppe allouée. Or les AODE peuvent rencontrer des problèmes de trésorerie lorsqu'elles engagent des travaux coûteux ce qui les contraint à contracter des lignes de crédit. Afin de diminuer les avances faites par les syndicats lors du commencement des travaux, **il pourrait être judicieux, comme l'a indiqué le Syndicat d'énergies de Haute-Vienne (SEHV) de porter le montant du versement prévisionnel à 30 %.**

Proposition 11 : Porter à 30 % le versement prévisionnel dont bénéficient les AODE pour les travaux commencés afin de réduire les difficultés de trésorerie qu'elles peuvent rencontrer.

Enfin, les efforts réalisés pour diminuer le taux d'anomalie des dossiers envoyés par les AODE doivent se poursuivre afin d'assurer un haut niveau d'engagement des aides. D'après le ministère de l'environnement, encore 20 % des dossiers envoyés sont refusés en raison de pièces justificatives non conformes ou insuffisantes. Cela montre que le travail d'information en direction des AODE doit être maintenu.

III. EN AVAL : RÉFLÉCHIR AUX ÉVOLUTIONS DU FACÉ POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

A. AMÉLIORER L'INFORMATION DES AODE SUR L'EFFICACITÉ DE L'UTILISATION DES AIDES

Un des indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des aides réside dans **le coût moyen des travaux entrepris par les AODE subventionnés au titre du FACÉ.**

Comme il a été rappelé ci-dessus, les programmes annuels de performances du CAS-FACÉ annexés aux projets de loi de finances comportent deux indicateurs de performance relatifs à l'évolution du coût

moyen du kilomètre de câble souterrain et de fil aérien torsadé posés et du coût moyen du kilomètre de fil nu pris en charge par les aides du CAS-FACÉ.

Afin de produire ces indicateurs, les services ministériels ont mis en place un nouveau dispositif de calcul des coûts moyens à partir des annexes techniques renseignées par les AODE relatif aux travaux effectués au moment du solde des programmes de travaux.

Plusieurs syndicats interrogés par votre rapporteur spécial souhaitent que les services du FACÉ leur transmettent des informations relatives aux coûts moyens des travaux effectués pour pouvoir se comparer aux autres AODE.

La seule donnée du coût moyen consolidé au niveau national est difficilement exploitable : les coûts des travaux peuvent varier fortement en fonction des contraintes particulières que rencontrent les collectivités compte tenu notamment de leur situation géographique. Il conviendrait donc plutôt de communiquer aux syndicats un coût moyen, voire une fourchette de coûts selon une typologie basée sur certains critères géographiques (superficie de la commune, classement en zone de montagne), démographiques, ou de taille des marchés de travaux passés.

Ceci pourrait présenter une vertu pédagogique et permettre aux collectivités de se comparer, notamment en ce qui concerne les coûts facturés par les prestataires auxquelles elles ont recours.

Proposition 12 : Transmettre aux AODE des informations sur le coût moyen des travaux d'électrification rurale effectués selon une typologie spécifique pour leur permettre de comparer leur situation d'un département à l'autre.

Le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale prévoit la **réalisation d'un rapport annuel d'évaluation de l'efficacité des aides** comprenant un bilan de l'exercice doit être présenté au conseil du FACÉ et rendu public. Ce rapport n'est pas réalisé ce qui prive les syndicats d'informations utiles quant à la manière dont l'efficacité des dépenses pourrait être améliorée, à partir notamment des données issues des contrôles réalisés par la mission FACÉ.

Si la remise d'un rapport annuel paraît trop contraignante, votre rapporteur spécial estime qu'**un tel bilan pourrait être réalisé de façon plus espacée mais régulière, par exemple tous les cinq ans.**

Proposition 13 : Réaliser tous les cinq ans un bilan de l'efficacité de l'utilisation des aides transmis aux AODE et rendu public.

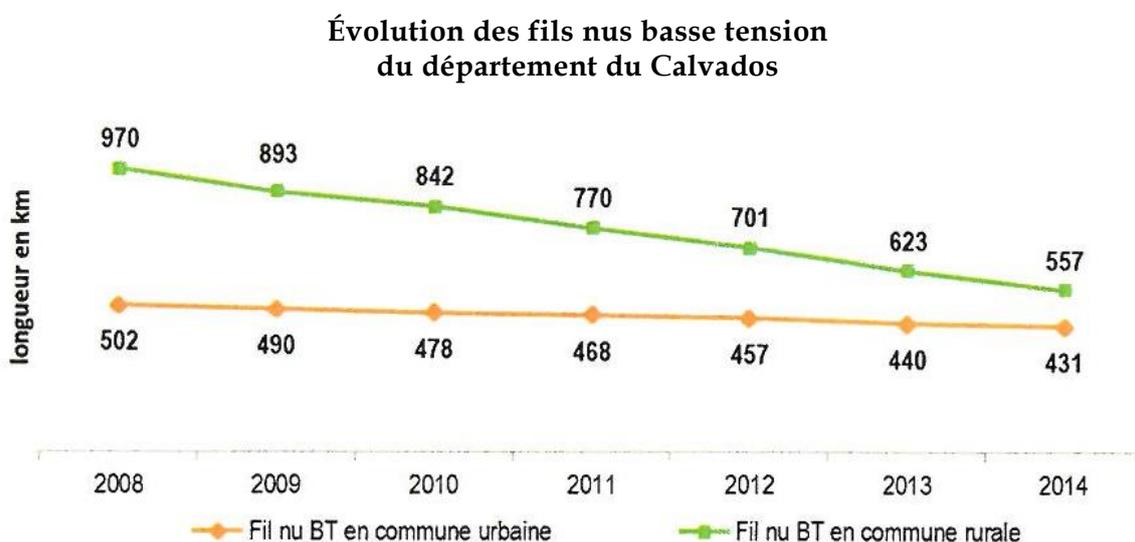
B. QUEL AVENIR POUR LE FACÉ ?

1. Les besoins d'amélioration de la qualité de la distribution d'électricité en milieu rural demeurent importants

a) *La poursuite des travaux d'amélioration de la qualité de la desserte électrique est indispensable*

Les aides apportées par le FACÉ ont incontestablement permis **d'améliorer la qualité de la distribution d'électricité dans le monde rural ces dernières décennies.**

Un exemple parlant est celui du département de Calvados, qui a fortement réduit ces dernières années ses linéaires de fils nus en milieu rural, qui représentaient 970 kilomètres en 2014 contre 557 kilomètres en 2008. Comme le montre le graphique ci-dessous, ces travaux menés par le syndicat départemental d'énergies du Calvados (SDEC) ont permis de rapprocher le nombre de kilomètres de fils nus des communes rurales de celui des communes urbaines.



Source : Syndicat départemental d'énergies du Calvados (SDEC)

Malgré cette amélioration notable des réseaux de distribution, **des besoins importants de renforcement et de sécurisation des réseaux demeurent.**

Les réponses apportées par les AODE au questionnaire de votre rapporteur spécial ont fait remonter l'état des besoins de sécurisation des réseaux recensés sur leurs territoires. Pour ne prendre que quelques exemples, il reste : 2 039 kilomètres de fils nus à sécuriser (dont 604 kilomètres de fils nus de faible section) dans les communes rurales du département de l'Ille-et-Vilaine, 1912 kilomètres (dont 591 kilomètres de fils nus de faible section) dans le département de Maine-et-Loire, 2 353 kilomètres (dont 760 kilomètres de fils nus de faible section) dans le département de la Mayenne, 1126 kilomètres (dont 608 kilomètres de fils nus de faible section) dans le département de l'Aveyron ou encore 1 315 kilomètres dans le département du Morbihan et 1 333 kilomètres dans le département du Tarn-et-Garonne.

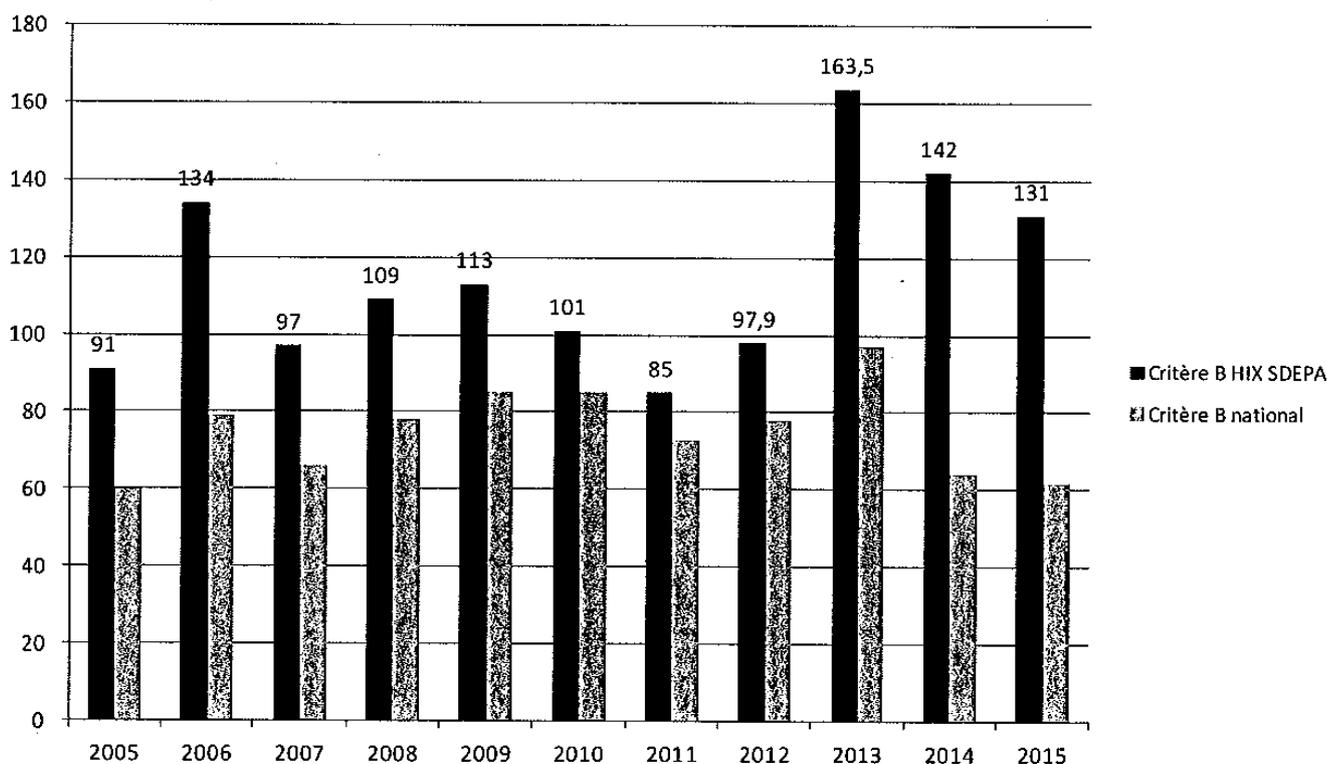
De même, si le nombre de départs alimentés est globalement en baisse, la situation est contrastée selon les départements et implique de poursuivre des efforts de renforcement des réseaux.

Lors des déplacements effectués à l'occasion de ce contrôle budgétaire, votre rapporteur spécial a pu également constater les besoins de travaux restants à financer.

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, le taux de fils nus a été réduit de 21 % au cours des quatre derniers exercices, passant de 2 041 kilomètres en 2012 à 1 610 kilomètres en 2015, grâce aux travaux menés par le syndicat d'énergie des Pyrénées-Atlantiques (SDEPA). Malgré ces efforts, le temps moyen de coupure d'alimentation par abonné du département demeure très élevé par rapport à la moyenne nationale : 131 minutes en 2015, soit plus du double de la moyenne nationale comme l'illustre le graphique suivant.

**Durée moyenne annuelle de coupure
par an et par usager (dit critère B)**

(en minutes)



Source : Syndicat d'énergie des Pyrénées-Atlantiques (SDEPA)

Il paraît donc indispensable, au regard des besoins encore importants, de sécuriser le montant des aides du FACÉ et de continuer à investir dans le renforcement et la sécurisation des réseaux. Les syndicats interrogés par votre rapporteur spécial ont d'ailleurs indiqué que, compte tenu du montant des aides actuel et du rythme de réalisation des travaux, dix à vingt années supplémentaires seraient nécessaires avant de résorber les réseaux de fils nus restants.

Certains départements y parviendront plus tôt, comme celui de la Dordogne, le syndicat départemental d'énergies de ce département ayant mis en place un programme de sécurisation visant à éradiquer l'ensemble des fils nus sur quatre ans. D'autres auront besoin de plus de temps, comme le département des Côtes-d'Armor qui totalise encore 4 300 kilomètres de fils nus sur le territoire sous maîtrise d'ouvrage du syndicat et qui, au regard du volume traité annuellement (un peu moins de 200 kilomètres par an), pourra sécuriser l'ensemble du réseau dans un peu plus de 22 ans.

Proposition 14 : Au regard des importants besoins de travaux restant à financer, maintenir à niveau constant le montant des aides du FACÉ.

b) Une spécificité des contraintes rencontrées dans les zones non-interconnectées (ZNI) mal prise en compte par le FACÉ

Les zones non interconnectées (ZNI) au réseau électrique métropolitain, qui comprennent la collectivité territoriale de Corse ainsi que les départements et collectivités d'outre-mer, **font face à des difficultés particulières en matière de qualité de distribution d'électricité.**

Le département de la Corse-du-Sud dans lequel votre rapporteur spécial s'est rendu fait face à des besoins importants de travaux d'électrification rurale. Le coût des travaux nécessaires à la suppression de l'ensemble des fils nus sur le territoire est estimé à près de 14 millions d'euros. Par ailleurs, plus de 20 millions d'euros de travaux de renforcement des réseaux ont été répertoriés dans le cadre de l'évaluation des besoins réalisé en partenariat avec les services d'EDF Systèmes énergétiques insulaires (SEI). Au rythme actuel, les aides actuelles du FACÉ dédiées aux travaux de sécurisation (175 00 euros en 2015) ne permettront donc pas de résorber les fils nus avant des dizaines d'années.

La Corse constitue par ailleurs une situation atypique compte tenu de l'évolution dynamique de sa démographie et donc du nombre de clients à raccorder, dont beaucoup sont en milieu rural. Ainsi, environ 1 200 documents d'urbanisme sont instruits tous les ans par la commune de Porto-Vecchio. En outre, des contraintes particulières pèsent sur les réseaux en raison de l'attractivité touristique : la population de Porto-Vecchio passe de 12 000 habitants à 60 000 habitants en période estivale.

Comme l'ont indiqué les services d'EDF SEI en Corse à votre rapporteur spécial, **cette spécificité de la situation corse mériterait d'être prise en compte dans la répartition des dotations du FACÉ.**

En dehors de la Corse, d'autres ZNI présentent des besoins importants, comme les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de Mayotte, qui bénéficient en conséquence de dotations élevées (dans le cadre des règles de répartition du programme principal).

Par ailleurs, d'après les services du FACÉ, *« certains territoires présentent des problématiques de première électrification qui ne se présentent plus en métropole depuis près d'un siècle. La situation est particulièrement sensible en Guyane, où la croissance démographique exponentielle que connaît le territoire (taux*

de croissance moyen annuel d'environ 10 % dans certaines communes de l'ouest guyanais) génère des besoins importants en matière d'électrification »¹.

Dans un récent rapport sur le système électrique guyanais, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) constate que le territoire se caractérise par des distances importantes qui séparent les lieux d'habitation. Les communes de l'intérieur sont « éloignées des centres de vie du littoral et, la plupart du temps, ne sont accessibles que par voie aérienne ou surtout par voie fluviale »². Cette disparité territoriale et l'importance des distances posent des difficultés importantes de production et de distribution d'électricité dans les endroits reculés.

La CRE constate par ailleurs que « les mécanismes de soutien du FACÉ ne sont pas adaptés à la réalité du développement de la Guyane », ce qui conduit à ce que les aides ne soient pas sollicitées, hormis quelques cas particuliers. En effet, **la Guyane fait face à des besoins importants en matière d'extension des dessertes électriques**. Or, en vertu des règles actuelles de répartition des aides, ce sont les critères liés au besoin de renforcement des réseaux qui déterminent le niveau de la dotation « extension » (cf. *supra*). Cette règle pénalise la Guyane, dont le réseau est relativement récent et peu développé et qui présente donc peu de besoins en matière de renforcement, ce qui se traduit par une faible enveloppe « extension ».

Afin de tenir compte de cette particularité, le conseil du FACÉ a décidé à titre expérimental de modifier la clé de répartition entre les enveloppes « renforcement » et « extension » pour la Guyane en passant d'une répartition 80/20 à 70/30. Cependant, cette nouvelle répartition « n'a pas apporté de réponse suffisante aux problèmes guyanais³. Cette clé de répartition a été portée à 50/50 en 2016. Il conviendra si besoin de procéder à un nouvel ajustement dans les années à venir.

Proposition 15 : Constituer un groupe de travail commun aux services du FACÉ et aux représentants des AODE pour réfléchir à une possible adaptation des règles de répartition des aides dans les zones non-interconnectées (ZNI).

¹ Réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Commission de régulation de l'énergie, Rapport sur la mission de la CRE en Guyane, février 2017.

³ 600 000 euros de dotation « renforcement » n'ont pas été consommés en 2015 alors que l'enveloppe « extensions » a été rapidement saturée.

2. Élargir progressivement le FACÉ au financement de la transition énergétique en milieu rural

Si les travaux d'amélioration de la qualité de l'électricité en milieu rural doivent rester prioritaires, **il convient de s'interroger sur les nouveaux usages qui pourraient être faits, à moyen terme, des crédits du FACÉ.**

En effet, comme il a été rappelé plus haut, certains syndicats engagés dans une démarche très volontariste de sécurisation de leurs réseaux auront à l'avenir moins de besoins, et par conséquent moins de dotations.

Le programme spécial du CAS-FACÉ permet déjà de soutenir des projets de maîtrise de la demande d'énergie (MDE).

Il pourrait également être envisagé d'élargir les aides du FACÉ à d'autres dépenses soutenant la transition énergétique dans les territoires ruraux, comme l'ont suggéré plusieurs syndicats comme le syndicat départemental d'énergie de la Seine-Maritime (SDE 76) ou le syndicat de l'électricité et du gaz de l'Eure (SIEGE). Le SIEGE propose ainsi que le FACÉ puisse permettre le financement du raccordement des énergies renouvelables au réseau, en particulier les projets développés à travers des initiatives citoyennes. Le FACÉ pourrait également soutenir le déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques.

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) propose que les aides du FACÉ puissent **soutenir des mesures de rénovation de l'éclairage public des petites communes**¹, par la création d'un sous-programme spécial dédié doté de 20 millions d'euros par an.

Une réorientation à terme d'une partie modeste des crédits du FACÉ au soutien de telles opérations permettrait d'associer plus étroitement encore les territoires ruraux à la réalisation des objectifs de transition énergétique et d'économies d'énergies.

Proposition 16 : Élargir à terme les aides du FACÉ au soutien à la transition énergétique en milieu rural (rénovation de l'éclairage public, raccordement des énergies renouvelables, etc.).

¹ Sur le modèle de la démarche de rénovation de l'éclairage public des communes de moins de 2 000 habitants qui a été engagée par l'ADEME en 2012 et qui a bénéficié à 2 081 communes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 février 2017 sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a entendu une communication de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur l'utilisation et la gestion des aides à l'électrification rurale.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Alors qu'au début du XX^e siècle la France fait face à d'importants besoins en matière d'électrification du territoire, un fonds est créé en 1936 afin d'aider les collectivités rurales à financer leurs travaux de construction de lignes électriques : le fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé).

Transformé en 2011 en compte d'affectation spéciale (CAS), le Facé est désormais intégré au budget de l'État et ses crédits votés par le Parlement en lois de finances. C'est un sujet qui fait toujours l'unanimité à la commission des finances, et je vous en remercie.

Chaque année, le Facé permet ainsi de financer des travaux indispensables à l'amélioration de la qualité des réseaux publics de distribution d'électricité des communes rurales.

Doté d'un montant de 377 millions d'euros reconduit annuellement, le Facé est financé par une contribution d'un taux faible assise sur le nombre de kilowattheures distribués, qui permet une péréquation entre les territoires au profit des communes rurales.

Plus de quatre-vingts ans après la création du Facé et six ans après la création du compte d'affectation spéciale, j'ai souhaité réaliser un bilan de la gestion et de l'utilisation des aides qu'il finance et identifier les pistes possibles d'amélioration de cet instrument.

À cette fin, j'ai effectué deux déplacements dans les départements des Pyrénées-Atlantiques et de la Corse-du-Sud à la rencontre des acteurs locaux qui gèrent les aides du Facé et envoyé un questionnaire à l'ensemble des syndicats d'électrification pour recueillir leur avis sur la gestion de cet outil. J'ai reçu 51 formulaires de réponses qui ont permis de nourrir les réflexions et les propositions de mon rapport.

À l'issue de ces travaux, je tiens tout d'abord à souligner que le Facé constitue un outil indispensable d'aménagement du territoire au profit du monde rural qu'il convient de conserver.

La récente tempête qui a touché le Sud-Ouest du pays et privé 200 000 foyers d'électricité est là pour rappeler que la sécurisation des lignes électriques, en particulier de ce qu'on appelle les fils nus de faible section, est essentielle pour faire face aux intempéries et assurer aux usagers une alimentation électrique continue et de bonne qualité.

Surtout, les besoins de travaux d'électrification rurale, qu'il s'agisse du renforcement, de la sécurisation, de l'enfouissement ou de l'extension des lignes demeurent importants. Il faut donc maintenir un haut niveau d'investissement.

Mais pérenniser le Facé ne veut pas dire ne rien changer pour autant.

Au cours du contrôle que j'ai mené, j'ai identifié certaines difficultés rencontrées par les syndicats dans la gestion quotidienne des aides qui m'amènent aujourd'hui à vous soumettre plusieurs propositions d'amélioration de cet instrument.

Mes propositions s'articulent autour de trois grands axes. Premièrement, la répartition des aides pourrait mieux prendre en compte la réalité des besoins des territoires ruraux.

Actuellement, pour pouvoir bénéficier des aides du Facé, les communes doivent être classées en régime rural de distribution d'électricité. Ce classement s'opère sur la base de critères essentiellement démographiques : sont considérées comme rurales les communes de moins de 2 000 habitants qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

Or, l'application de ces seuls seuils démographiques est trop restrictive et conduit à exclure des aides du Facé certaines communes qui présentent pourtant exactement les mêmes caractéristiques rurales que les communes éligibles en termes d'habitat dispersé et donc de contraintes de distribution d'électricité.

Des dérogations peuvent être accordées par les préfets mais sur la base de critères flous, qui leur laissent une large marge d'appréciation. Je propose donc de compléter ces seuils par un critère de densité de population, qui permettrait de mieux appréhender le caractère rural ou urbain des communes. Ceci vise également à prendre en compte la situation des communes nouvelles issues de la fusion de communes rurales et qui risquent de perdre leur éligibilité aux aides du Facé à compter des prochaines élections municipales de 2020.

La répartition des aides du Facé s'effectue en fonction d'un inventaire des besoins de travaux d'électrification rurale réalisé tous les deux ans dans les départements. Cet inventaire se fonde sur les données du concessionnaire Enedis, qui utilise à cette fin un outil de modélisation. Or, un grand nombre de syndicats consultés m'ont indiqué constater des écarts parfois importants entre ces données statistiques et les mesures réelles qu'ils effectuent sur le terrain de la qualité de l'électricité distribuée.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit désormais que les gestionnaires de réseaux soumettent leurs données, pour approbation, aux syndicats et prennent en compte les mesures

réalisées par ces derniers. Il conviendra de s'assurer que cette nouvelle procédure est bien respectée à l'occasion de l'inventaire de 2017.

Deuxièmement, une gestion plus souple et plus efficace des aides en cours d'année pourrait être encouragée.

Après les difficultés rencontrées lors de la mise en place du compte d'affectation spéciale en 2012, puis du déménagement du Facé dans les locaux du ministère de l'environnement en 2014 qui ont conduit à de nombreux retards de paiement, les délais d'instruction et de paiement des aides se sont normalisés. Le fonctionnement global du Facé est donc satisfaisant.

Plusieurs améliorations sont néanmoins possibles. Tout d'abord, la date de notification aux bénéficiaires des droits à subventions pourrait être avancée à février pour permettre aux syndicats d'établir plus rapidement leurs programmes de travaux. De même, le versement prévisionnel de crédits octroyé lors du lancement des travaux pourrait être porté à 30 % afin d'éviter que les syndicats soient confrontés à des problèmes de trésorerie trop importants.

Par ailleurs, de nombreux syndicats ont souhaité une plus grande transparence dans la manière dont les aides sont calculées et réparties. Il conviendrait en effet que les services du Facé leur communiquent les résultats de l'inventaire ainsi que les modalités de calcul et de répartition des enveloppes d'aides.

Enfin et surtout, une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits du Facé pourrait être autorisée. Ces crédits sont actuellement répartis par sous-programmes, qui correspondent à des catégories de travaux. Sauf exception, il n'est pas possible pour un syndicat qui a consommé l'ensemble des aides d'un sous-programme de financer les travaux de cette catégorie en utilisant les crédits d'un autre sous-programme.

Or, la diversité des situations locales est difficile à appréhender lors de la conduite de l'inventaire ce qui complique la juste répartition des crédits entre enveloppes en fonction des besoins. Je propose donc d'autoriser une certaine fongibilité des crédits, en la limitant par exemple à 30 % du montant de chaque enveloppe afin d'éviter tout déséquilibre.

Troisièmement et enfin, l'information des syndicats quant à l'efficacité de l'utilisation des aides pourrait être améliorée.

Les services du Facé réalisent plus d'une vingtaine de contrôles par an de l'utilisation des aides par les syndicats. Compte tenu des moyens matériels et humains de la mission, ce rythme paraît satisfaisant.

En revanche, les syndicats disposent de peu d'informations quant aux résultats de ces contrôles et à la manière dont ils se situent, en termes notamment de coût des travaux, par rapport aux autres départements.

Je propose donc que les services du Facé leur communiquent les données dont ils disposent quant aux coûts moyens des travaux effectués, présentés bien entendu en fonction d'une typologie de communes (taille, situation géographique, classement en zone de montagne, etc.). Il conviendrait également qu'un bilan de l'efficacité de l'utilisation des aides soit réalisé et rendu public, par exemple tous les cinq ans.

Pour finir, mon rapport fait un peu de prospective pour s'intéresser à la question de l'avenir du Facé. Comme je l'ai rappelé en introduction, compte tenu des besoins importants qui demeurent, l'investissement dans la qualité des réseaux électriques doit rester prioritaire. À cet égard, je considère que la spécificité de la situation des zones non-interconnectées (ZNI), c'est-à-dire de la Corse et des départements et collectivités d'outre-mer, devrait être mieux prise en compte dans le calcul et la répartition des aides du Facé.

Ce constat ne doit pas empêcher de s'interroger sur les nouveaux usages qui pourraient être faits, à moyen terme, des crédits du Facé. Certains syndicats étant engagés dans une démarche très volontariste de sécurisation de leurs réseaux auront à l'avenir moins de besoins.

Le Facé pourrait ainsi soutenir, à l'avenir, des investissements favorisant la transition énergétique dans les territoires ruraux, comme par exemple la rénovation de l'éclairage public, le raccordement des énergies renouvelables au réseau électrique ou encore le déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques. Cela irait dans la logique qui sous-tend cet instrument : permettre à tous les citoyens, où qu'ils habitent, d'avoir accès à des infrastructures énergétiques de qualité.

Je ne doute pas que la commission des finances du Sénat, qui est sensible à la cause rurale, verra d'un bon œil les recommandations que je formule pour continuer à faire vivre ce bel instrument d'aménagement du territoire qu'est le Facé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je partage les conclusions de notre rapporteur spécial. Ferez-vous des amendements à la loi de finances sur ce sujet ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. - La commission des finances en a adopté un lorsque j'ai présenté mon rapport sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Facé » à l'occasion du projet de loi de finances cette année.

M. Daniel Raoul. - Nous n'avons pas pu examiner ce projet de loi de finances.

M. Antoine Lefèvre. - Je partage l'avis du rapporteur spécial sur la nécessaire prise en compte de la densité démographique, qui constitue un critère pertinent pour apprécier le caractère rural des communes.

La proposition consistant à autoriser une certaine fongibilité des crédits, en la limitant à 30 % du montant de chaque enveloppe afin d'éviter tout déséquilibre, me paraît être une très bonne recommandation.

Garder un bon niveau d'investissement semble également impératif pour pouvoir garantir une qualité de l'électricité suffisante dans les territoires ruraux, d'autant que l'on constate une distorsion sur la qualité du réseau entre les zones urbaines et les zones rurales. Ce phénomène est problématique dans les zones rurales, notamment en cas de tempête. J'étais récemment dans la cellule de crise de la préfecture de mon département, où j'ai pu constater que les communes rurales et reculées étaient celles ayant le plus de difficultés à être reconnectées au réseau – cette opération a parfois pris plusieurs jours. Il est donc important de garantir une bonne qualité du réseau de distribution en milieu rural.

M. Marc Laménie. – L'électrification rurale est en effet un sujet sensible, dès lors que les coupures de courant entraînent l'arrêt non seulement de l'électricité, mais aussi du chauffage. Je vous remercie d'avoir rappelé l'historique du Facé, et d'avoir souligné l'importance des investissements qu'il porte.

Au regard des réformes territoriales menées, notamment par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République d'août 2015 quel sera le devenir des syndicats d'électrification ?

Notre consommation d'électricité doit nécessairement revêtir un aspect durable – par exemple, par une gestion de l'éclairage public plus économe en énergie.

Mme Fabienne Keller, présidente. – Ma question rejoint celle de Marc Laménie. Vous proposez de réorienter les crédits vers les enjeux de la transition énergétique, une fois que l'électrification rurale sera achevée. Les syndicats sont-ils conscients de ces enjeux et sont-ils prêts à s'y consacrer ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – En réponse à Antoine Lefèvre, je souligne que la question de la prise en compte de la densité démographique est en effet très importante. Nous avons une proposition alternative, qui consistait à prendre en compte la densité des abonnés sur une ligne électrique, mais elle est plus délicate à mettre en œuvre. Nous nous sommes rendus à Porto-Vecchio, en Corse, qui est un bon exemple : il s'agit d'une commune de 12 000 habitants, mais qui est très étendue et qui comprend de nombreuses zones rurales.

Par ailleurs, l'introduction de la fongibilité permettrait à certaines communes rurales de concentrer leurs aides sur le financement d'opérations comme les travaux d'extension des lignes, afin de garantir le raccordement des locaux professionnels et des logements neufs, ou les travaux d'enfouissement des lignes, en particulier dans les zones de montagne. Je rappelle que l'enfouissement des lignes n'est pas qu'esthétique, mais qu'il

permet de sécuriser les réseaux, et notamment les lignes aériennes qui sont sujettes aux aléas météorologiques.

Sur la question des interventions en cas d'intempéries, évoquée par Antoine Lefèvre et Marc Laménie, je reconnais qu'il peut y avoir des frictions avec le concessionnaire Enedis. Leurs interventions en cas d'urgence sont généralement convenables, même si les villages les plus éloignés ne sont malheureusement pas traités en priorité.

Marc Laménie a aussi raison de s'interroger sur l'avenir des syndicats d'énergie. Ces syndicats sont un véritable vecteur d'aménagement du territoire, puisqu'ils aident les communes rurales grâce aux crédits du Facé. Le Facé repose sur une péréquation tarifaire qui pourrait être compromise par l'avènement des métropoles et des communautés urbaines. Les communes rurales perdraient ainsi à terme le bénéfice des contributions des communes urbaines. Lors des négociations sur les nouvelles conventions de concession, Enedis a compris que notre avenir était très lié sur cette question. Les syndicats s'adaptent d'eux-mêmes à la transition énergétique, mais le Facé n'en tient pas encore compte. Le rapport envisage une évolution sur ce point mais à terme, car il reste de nombreux travaux d'électrification à financer. Nous pourrions éventuellement proposer des amendements pour intégrer la question de la transition énergétique dans le Facé.

Le Facé demeure un très bel outil dont l'État aurait dû s'inspirer s'agissant des infrastructures de télécommunication. J'avais d'ailleurs soutenu un amendement en ce sens, afin de financer le plan « France Très Haut Débit », qui n'a malheureusement pas été adopté en commission des finances.

La commission a donné acte à M. Jacques Genest de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS AU SÉNAT

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

- Mme Virginie SCHWARZ, directrice de l'énergie ;
- M. Guillaume LANIER, chef de mission « FACÉ ».

Commissariat général à l'égalité des territoires

- M. Philippe CARADEC, responsable du pôle Égalité d'accès aux services publics et aux publics.

Médiateur national de l'énergie

- M. Jean GAUBERT, médiateur national de l'énergie.

Enedis

- M. Philippe MONLOUBOU, président du directoire ;
- Mme Valérie BROS, directrice du pôle Concessions et Territoires ;
- M. Pierre GUELMAN, directeur des affaires publiques.

Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE)

- M. Francesco DELFINI, secrétaire général ;
- M. Luc BOUCHER, administrateur ;

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

- M. Pascal SOKOLOFF, directeur général ;
- M. Alexis GELLÉ, chef des services Développement des réseaux d'énergie et Éclairage public.

Membres du conseil à l'électrification rurale

- M. Ladislav PONIATOWSKI, président du Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz de l'Eure (SIEGE) ;
- M. Guy HOURCABIE, président du Syndicat intercommunal d'énergies, d'équipement, d'environnement de la Nièvre (SIEEEN).

II. DÉPLACEMENTS

1. Département des Pyrénées-Atlantiques

Syndicat d'énergie des Pyrénées-Atlantiques (SDEPA)

- Mme Denise SAINT-PÉ, présidente ;
- M. Serge BORDENAVE ; directeur général des services.

Préfecture des Pyrénées-Atlantiques

- M. Pierre-André DURAND, préfet.

2. Département de la Corse-du-Sud

Syndicat département d'énergie de la Corse-du-Sud (SDE2A)

- M. Jean-Jacques PANUNZI, président ;
- M. Antoine OTTAVI, premier vice-président chargé du territoire du Grand-Ajaccio ;
- Mme Angèle CHIAPPINI, vice-présidente chargée du territoire des Deux-Sevi, Deux-Sorru, Cruzini-Cinarca ;
- M. Pierre-Paul CESARI, directeur général des services.

Direction régionale d'EDF SEI

- M. Philippe BRESSOT, directeur ;
- M. Don-Marc ALBERTINI, directeur du service Territoires et Développement durable.

Mairie de Porto-Vecchio

- M. Georges MELA, maire et vice-président du SDE2A chargé du territoire de l'extrême-sud ;
- M. Paul QUICHINI, vice-président du SDE2A chargé du territoire de l'Alta Rocca, Sartenais, Valinco, Taravo.

Visite du projet d'électrification du site de Bavella

III. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Les AODE suivantes ont répondu au questionnaire (reproduit en annexe) de votre rapporteur spécial :

- Syndicat départemental d'énergies du Tarn
- Syndicat intercommunal d'électricité et du gaz de l'Eure
- Syndicat d'électrification vaclusien
- Syndicat d'énergie de l'Oise
- Syndicat Énergies Haute-Vienne
- Fédération départementale d'énergie de la Somme
- Syndicat départemental d'énergies de l'Ardèche
- Syndicat départemental des énergies de Seine-et-Marne
- Fédération départementale d'énergies du Lot
- Syndicat départemental d'énergie de la Corse-du-Sud
- Syndicat départemental d'énergie des Hautes-Pyrénées
- Syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine
- Syndicat ENERGIES VIENNE
- Syndicat mixte d'électricité du Gard
- Syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire
- Syndicat intercommunal d'électricité de Labergement Sainte-Marie
- Syndicat d'énergie des Pyrénées-Atlantiques
- Syndicat mixte d'électricité des Hautes-Alpes
- Syndicat des énergies du département de l'Isère
- Syndicat intercommunal d'énergies du département de la Loire
- Syndicat départemental d'énergies du Rhône
- Syndicat intercommunal d'énergies, d'équipement et d'environnement de la Nièvre
- Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée
- Département du Loiret
- Syndicat départemental d'énergies d'Eure-et-Loir
- Syndicat Morbihan énergies
- Syndicat départemental pour l'électricité et le gaz de la Mayenne
- Syndicat départemental d'énergie des Côtes-d'Armor

- Syndicat d'énergies de Côte-d'Or
- Syndicat intercommunal d'énergies du département de l'Aveyron
- Syndicat d'équipement des communes des Landes
- Syndicat mixte départemental d'électricité des Vosges
- Syndicat mixte d'énergies, d'équipement et d'e-communication du Jura
- Syndicat mixte d'électricité de la Martinique
- Syndicat départemental d'électricité de Tarn-et-Garonne
- Syndicat départemental d'énergies de la Manche
- Syndicat de l'énergie de l'Orne
- Syndicat intercommunal d'énergies de la Marne
- Syndicat départemental d'électricité de Haute-Garonne
- Syndicat départemental d'énergies du Calvados
- Syndicat départemental d'énergie de la Seine-Maritime
- Syndicat départemental d'énergies de la Dordogne
- Syndicat départemental d'énergie de l'Aube
- Syndicat départemental d'énergies du Cantal
- Syndicat départemental d'énergies de l'Ariège
- Fédération départementale d'électrification et d'énergie de la Corrèze
- Syndicat intercommunal de distribution d'énergie électrique et de gaz dans l'arrondissement de Valenciennes
- Syndicat départemental d'énergies de la Drôme
- Syndicat intercommunal de l'énergie du Cambrésis
- Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres
- Syndicat départemental d'énergie de Saône-et-Loire

ANNEXE

QUESTIONNAIRE ENVOYÉ AUX AODE

Objet: La gestion et l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

1. Quels sont les besoins recensés sur votre territoire en termes de sécurisation et d'extension des réseaux ainsi que le coût estimé de ces travaux ?
2. Quel regard portez-vous sur le processus d'évaluation des besoins, de détermination des enveloppes d'aide par département et de répartition des aides entre les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODE) ?
3. Quels sont les montants d'aides à l'électrification rurale perçus par votre AODE en 2015 et en 2016 (si possible répartis par programmes et sous-programmes) ? Quelle part moyenne du coût total des projets d'électrification menés les aides versées financent-elles ? Quels sont les autres moyens de financement de ces projets ?
4. Quels sont les principaux projets qui ont pu être financés grâce à ces aides ?
5. Quels sont les éventuels problèmes rencontrés dans la gestion des aides du FACÉ (procédure administrative, délai de versement des aides, etc.) ?
6. Quelles sont les pistes d'amélioration du fonctionnement du FACÉ que vous proposeriez, en particulier en matière de répartition des aides par catégories de travaux ?