

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Rapporteur spécial : M. Jacques GENEST

(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.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
1. <i>Le CAS-FACÉ permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale</i>	<i>6</i>
2. <i>Un montant d'aides maintenu en 2017 mais dont la répartition entre les différentes enveloppes de travaux est modifiée afin de renforcer les moyens dédiés à la sécurisation des fils nus</i>	<i>8</i>
a) <i>Un renforcement des moyens dédiés à la sécurisation des fils nus au détriment des travaux d'enfouissement et d'extension.....</i>	<i>8</i>
b) <i>Une sous-consommation chronique des crédits du programme 794</i>	<i>10</i>
3. <i>Des dépenses de fonctionnement en voie de normalisation</i>	<i>12</i>
4. <i>Un changement de la mesure de la performance des dépenses du CAS-FACÉ bienvenu.....</i>	<i>13</i>
 AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	 17
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 19
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 23

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Le montant des aides à l'électrification rurale prévu pour 2017 est équivalent à celui de l'année dernière, soit 377 millions d'euros.** En revanche, la répartition de ces aides entre les différentes enveloppes est modifiée afin de permettre un **renforcement des moyens alloués à la sécurisation des réseaux.** En conséquence, les crédits prévus pour les actions de renforcement, d'extension et d'enfouissement diminuent, ce qui est regrettable. **Il serait utile qu'une fongibilité plus importante des crédits entre ces enveloppes soit autorisée afin de permettre d'effectuer des ajustements en cours d'année.**

2. **Les crédits du programme 794 font l'objet d'une sous-consommation chronique** en raison du faible nombre de projets présentés par les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODÉ) en matière de production d'électricité sur les sites isolés dans les zones non interconnectées (ZNI) et de maîtrise de la demande d'énergie. Pourtant, les moyens alloués pour 2017 sont reconduits à l'identique **alors qu'ils auraient pu être utilement alloués au financement des travaux d'électrification retracés dans le programme 793.** En conséquence, votre rapporteur spécial propose un **amendement visant à majorer de 4 millions d'euros les crédits du programme 793** à partir des crédits du programme 794.

3. Après les dysfonctionnements importants rencontrés en 2014 dans la gestion des aides du FACÉ, lié au départ des agents d'EDF mis à disposition ayant provoqué des vacances de postes, **les années 2015 et 2016 ont permis une normalisation du rythme d'instruction et de mise en paiement des dossiers présentés par les AODÉ.** La question du maintien des agents mis à disposition et de l'exécution en régie du FACÉ se pose ; le ministère souhaite lancer une réflexion en 2017 sur l'optimisation des moyens de fonctionnement accordés à la mission.

4. **Le suivi de la performance des dépenses du CAS-FACÉ est amélioré en 2017,** à la suite des critiques émises par la Cour des comptes. Dorénavant, les indicateurs relatifs aux coûts des travaux de renforcement et de sécurisation des réseaux prendront en compte **les coûts effectivement constatés issus des états d'achèvement des travaux renseignés par les AODÉ.** Ceci permettra de disposer à l'avenir d'une vision plus fidèle de l'évolution du coût des travaux financés par le FACÉ et donc de leur efficacité.

Au 10 octobre 2016, date limite fixée par la loi organique relative aux lois de finances, l'ensemble des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

1. Le CAS-FACÉ permet le financement « péréqué » d'aides à l'électrification rurale

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace les **aides versées aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODÉ) pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale.**

La création du CAS par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a conduit à budgétiser des aides auparavant directement prises en charges par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification géré par Électricité de France (EDF), qui avait été mis en place dès 1936.

Le CAS-FACÉ permet de verser des aides aux AODÉ afin de financer¹ :

- **des travaux d'électrification rurale**, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution² ;
- **des opérations de maîtrise de la demande d'électricité** ;
- **des opérations de production d'électricité par des énergies renouvelables** si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;
- **des installations de production de proximité à la double dans les zones non interconnectées (ZNI)** lorsque ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux.

Ces aides sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale, selon des critères précisés par voie d'arrêté, par le ministre chargé de l'énergie et après avis du conseil du FACÉ. Cette répartition se fonde sur les évaluations des besoins en travaux d'électrification rurale par département réalisée tous les deux ans. Une fois les dotations réparties par département, elles sont versées aux AODÉ sur la base des projets de travaux présentés.

Le regroupement des AODÉ, et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été encouragé par le législateur³. De même, les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 un dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale,

¹ Article L. 2424-31 du code de l'énergie.

² Article L. 322-6 du code de l'énergie.

³ La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie prévoit que le préfet engage une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte à l'échelle environnementale 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.

puisque les AODÉ d'un département où le regroupement n'est pas effectif peuvent se voir pénalisées par une diminution de leur dotation¹. En conséquence, **la départementalisation est quasiment achevée** puisque seuls quatre départements n'avaient pas achevé leur regroupement en 2016².

Le financement du CAS-FACÉ repose sur des contributions dues par les gestionnaires de réseaux de distribution, c'est-à-dire principalement Enedis (ex-ERDF) et les autres entreprises locales de distribution (ELD). Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution.

Ce financement permet une **péréquation entre les territoires urbains et ruraux au profit de ces derniers**. En effet, le taux de contribution est différent selon que les communes sont urbaines ou rurales : 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 et entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes. Ces taux sont fixés annuellement par un arrêté des ministères chargés du budget et de l'énergie et ajustés afin de correspondre aux prévisions de dépenses et assurer l'équilibre du CAS.

Pour l'année 2016, l'arrêté du 6 septembre 2016³ fixe 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)⁴.

D'après le ministère, la baisse du taux de la contribution 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 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. Ces minorations ne peuvent représenter plus de 25 % des droits à subvention des AODE concernées.

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.

³ 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.

⁴ 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.

2. Un montant d'aides maintenu en 2017 mais dont la répartition entre les différentes enveloppes de travaux est modifiée afin de renforcer les moyens dédiés à la sécurisation des fils nus

a) Un renforcement des moyens dédiés à la sécurisation des fils nus au détriment des travaux d'enfouissement et d'extension

377 millions d'euros de dépenses sont prévus en 2017 (dont 1,4 million d'euros de dépenses de fonctionnement liés à la gestion de ces aides), soit un montant équivalent à celui prévu l'année dernière.

Afin d'assurer l'équilibre du compte, le taux des contributions dues par les gestionnaires de réseau sera ajusté afin de couvrir exactement les crédits prévus pour l'année.

Le CAS-FACÉ comprend **deux programmes, qui se décomposent en actions correspondant à des catégories de travaux aidés :**

- le **programme 793 « Électrification rurale »**, doté de 369,6 millions d'euros, qui retrace les aides relatives au renforcement des réseaux en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, la sécurisation des réseaux face aux intempéries, l'extension ainsi que l'enfouissement des réseaux ;

- le **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 »¹**, doté de 7,4 millions d'euros, 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 interconnectées² ainsi qu'aux opérations de maîtrise de la demande en énergie.

¹ Ce programme ne porte plus les dépenses relatives aux actions « déclarations d'utilité publique » et « intempéries », qui ont été transférées au programme 793, et devrait être renommé en conséquence.

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.

Évolution des crédits du CAS-FACÉ entre 2016 et 2017, et exécution 2015

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		2016		2017		Variation 2016 / 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Renforcement des réseaux	228,9	203,5	184	184	172	172	- 6,5 %	- 6,5 %
Extension des réseaux	57,2	40,7	46,7	46,7	42,7	42,7	- 8,6 %	- 8,6 %
Enfouissement et pose en façade	61,3	58,9	55,5	55,5	44,5	44,5	- 19,8 %	- 19,8 %
Sécurisation des fils nus (hors faible section)	44 ,6	43,7	39	39	51	51	+ 30,7 %	+ 30,7 %
Sécurisation des fils nus de faible section	50,2	47,3	42	42	55	55	+ 30,9 %	+ 30,9 %
Frais de fonctionnement	1,03	1,1	1,4	1,4	1,4	1,4	0	0
Déclaration d'utilité publique des lignes très haute tension	0,5	0,53	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0
Intempéries	2,5	0,095	0,5	0,5	2,5	2,5	+ 400 %	+ 400 %
Total programme 793	446,2	395,3	369,6	369,6	369,6	369,6	0	0
Sites isolés	1,2	0,4	2	2	2	2	0	0
Installations de proximité en zone non interconnectée	1,05	0,35	4	4	4	4	0	0
Maîtrise de la demande d'énergie	0,77	7,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0	0
Total programme 794	3,02	8,7	7,4	7,4	7,4	7,4	0	0
TOTAL FACÉ	449,2	377	377	377	377	377	0	0

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

La répartition des crédits entre les différentes actions du programme 793 est modifiée. En effet **le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de renforcer les moyens aux travaux de sécurisation des fils nus¹**, dont les montants dépassent désormais ceux consacrés aux extensions et aux enfouissements, ainsi que les crédits dédiés aux travaux réalisés suite aux intempéries. Cette augmentation s'opérant à enveloppe constante, ce sont les enveloppes dédiés aux travaux de renforcement, d'extension et de renforcement des réseaux qui connaissent une diminution.

Votre rapporteur spécial déplore la baisse importante des crédits dédiés à l'enfouissement (- 20 %) et rappelle que ces travaux n'ont pas pour

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 ou par leur enfouissement.

seule finalité d'améliorer l'esthétique des paysages mais qu'ils participent au renforcement et à la sécurisation des réseaux, et donc à la résorption des coupures d'alimentation liés aux intempéries et des départs mal alimentés.

De même, la baisse des crédits dédiés aux travaux d'extension des réseaux, qui accompagnent le développement démographique et économique des territoires ruraux, est regrettable.

Or, **les crédits des sous-programmes du FACÉ ne sont pas fongibles en cours d'année**, hormis deux exceptions prévues par les textes réglementaires :

- 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.

Ainsi, il n'y a pas d'ajustement possible de la répartition des aides versées en cours d'année, en fonction de l'évolution des besoins et des états prévisionnels de projets de travaux.

Il serait donc utile de prévoir une fongibilité des crédits entre l'ensemble des enveloppes « renforcement », « enfouissement », « extension » et « sécurisation », en prévoyant éventuellement de plafonner les transferts à un certain pourcentage du montant disponible (par exemple 20 %) afin d'éviter tout déséquilibre.

b) Une sous-consommation chronique des crédits du programme 794

Le taux de consommation globale des crédits du CAS-FACÉ s'améliore.

Après avoir été marqué par des retards importants d'engagement et de consommation des crédits en 2012, 2013 et 2014, imputables à la mise en place des procédures de gestion des crédits au sein du ministère lors de la création du CAS ainsi qu'à des difficultés organisationnelles ayant perturbé la gestion normale des dossiers d'aides, l'exécution 2015 a montré une nette amélioration. En effet, le taux de consommation des autorisations d'engagements s'est établi à 93 % (contre 74,6 % en 2014), ce qui traduit un rattrapage du retard accumulé lors des exercices précédents en matière d'instruction des projets par les services du ministère¹.

Par ailleurs, d'après le ministère, « à la fin décembre 2015, aucun stock de paiement n'était en attente, l'ensemble des dossiers présentés par les AODÉ

¹ Le taux de consommation des crédits de paiement, qui dépend de l'engagement des travaux et de l'envoi des dossiers de paiement par les AODE qui s'établit sur une base pluriannuelle, s'est élevé à 61,7 %.

ayant été instruit et payé »¹. La tendance se poursuit cette année puisqu'à la mi-septembre 2016, le niveau de consommation était légèrement supérieur à celui de 2015 à la même date.

Toutefois, la situation est disparate selon les programmes. En effet, **le programme 794 est marqué par une sous-consommation chronique des crédits qu'il porte, qui s'explique par le faible nombre de projets déposés par les AODÉ**, qu'il s'agisse des projets d'installations de production d'électricité sur les isolés dans les zones non interconnectées (ZNI) et les projets de maîtrise de la demande d'énergie.

S'agissant des opérations de production décentralisées en ZNI, *« les difficultés des AODÉ 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 »*². La situation est particulièrement délicate en Guyane, où l'étendue des territoires pose de vrais problèmes en matière d'électrification et nécessite d'investir dans la production décentralisée d'électricité.

De même, il semble que, malgré les possibilités larges ouvertes par les textes réglementaires pour financer des projets en matière de maîtrise de la demande d'énergie³, les AODÉ ne se soient pas suffisamment emparé de cette thématique pour porter des projets éligibles au financement. Il serait utile que la mission FACÉ informe davantage les AODÉ quant aux financements qui existent à ce titre.

Malgré ces difficultés à trouver des projets à financer, le programme 794 est doté, en 2017, d'un niveau de crédits équivalent à celui de l'année dernière. **Ceci entraînera probablement une nouvelle sous-consommation des crédits**, alors même que ceux-ci auraient pu utilement contribuer au financement de travaux d'électrification rurale portés par le programme 793.

Votre rapporteur spécial propose en conséquence un amendement de crédit visant à abonder les crédits du programme 793 de 4 millions d'euros à partir des crédits du programme 794, ce qui correspond au montant des crédits non consommés au titre de ce programme en 2015.

¹ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

² Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

³ L'article 13 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 prévoit ainsi : « Le sous-programme « maîtrise de la demande en électricité » a pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de maîtrise de la demande en 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 opérations doivent permettre d'éviter ou de différer durablement le renforcement du réseau public de distribution d'électricité dans de bonnes conditions économiques ».

3. Des dépenses de fonctionnement en voie de normalisation

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) prennent en compte les moyens de fonctionnement de la mission ainsi que les dépenses de personnel relatives aux sept agents d'EDF mis à disposition de la mission.

Après avoir connu un dérapage important en 2014, les dépenses de fonctionnement du FACÉ se sont établies à 1,1 million d'euros en 2015, 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 Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). En 2016, 1,4 million d'euros ont été ouverts et un montant identique est prévu pour l'année 2017.

Après une année 2014 marquée par d'importants dysfonctionnements dans l'instruction des dossiers et la mise en paiement, liés au départ de plusieurs agents d'Électricité de France (EDF) mis à disposition opposés au déménagement du FACÉ qui ont choisi de réintégrer EDF (induisant des vacances de postes pendant plusieurs semaines), les années 2015 et 2016 semblent marquées par une normalisation.

Évolution des dépenses de fonctionnement du CAS-FACÉ

(en euros)

	2014 (Exécution)	2015 (Exécution)	2016 (LFI)	2017 (PLF)
Dépenses de fonctionnement du CAS-FACÉ	1 598 964	1 126 435	1 400 000	1 400 000

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

Toutefois, 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 des agents en fonction, elle semble moins justifiée aujourd'hui.

La Cour des comptes a, à plusieurs reprises, 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 avait ainsi demandé l'année dernière que soit initiée une « réflexion sur la gestion en régie du FACÉ et sur la fin de la convention avec EDF, de manière à garantir la continuité du fonctionnement de ce

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 ».

compte spécial »¹. Cette critique a été entendue, puisque d'après le ministère, une « réflexion sur l'optimisation des moyens de fonctionnement accordés à la mission du financement de l'électrification rurale sera initiée en 2017 »².

D'après la DGEC, il n'y a pas d'opposition de principe à ce que la convention cadre et les conventions individuelles de mise à disposition d'agents d'EDF soient dénoncées et que la normalisation du fonctionnement de la mission comme service de l'État soit achevée. **La principale difficulté réside dans l'augmentation du plafond d'emploi de la DGEC de 6 ETPT** qui serait nécessaire pour permettre le recrutement de fonctionnaires assurant la gestion en régie du FACÉ. 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 »³.

Toutefois, au regard du niveau du plafond d'emploi du ministère (29 403 ETPT en 2017), un effort supplémentaire de 6 ETPT ne paraît pas impossible à réaliser.

4. Un changement de la mesure de la performance des dépenses du CAS-FACÉ bienvenu

Le dispositif de suivi de la performance des dépenses du FACÉ, mise en place en 2013, repose, s'agissant du programme 793, sur quatre indicateurs regroupés en deux objectifs :

Objectif n° 1
« Renforcement des réseaux basse tension »

- 1.1 Coût moyen du kilomètre de câble souterrain et de fil aérien torsadé posés
- 1.2 Nombre de départs mal alimentés

Objectif n° 2
« Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus »

- 2.1 Nombre de kilomètre de fils nu (y compris faible section)
- 2.2 Coût moyen du kilomètre de fil nu (y compris faible section) pris en charge par les aides du CAS-FACÉ

¹ Annexe n° 15, compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » du rapport général n° 164 sur le projet de loi de finances pour 2016 du 19 novembre 2015.

² Projet annuel de performances du CAS-FACÉ annexé au projet de loi de finances pour 2017.

³ Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

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) sont pertinents, les aides du FACÉ ayant justement pour objectif de remédier à ces situations en finançant des travaux de sécurisation et de renforcement des réseaux.

L'évolution de l'indicateur 2.1 permet ainsi de mesurer en particulier l'évolution du « stock » de fils nus devant être sécurisés, qui a vocation à diminuer dans le temps au gré des travaux menés. Il en est de même pour le nombre de départs mal alimentés qui devrait baisser à mesure que des travaux de renforcement susceptibles d'améliorer la qualité de la distribution d'électricité sont menés.

Ces deux indicateurs semblent montrer une nette amélioration de l'état des réseaux entre 2013 et 2016, puisque le nombre de départs mal alimentés 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).

Toutefois, les indicateurs sont difficilement exploitables sur une longue période compte tenu du fait que le périmètre de la zone d'intervention du FACÉ a évolué 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. De même, l'inventaire des besoins étant effectué tous les deux ans (récemment en 2013 et 2015), les valeurs ne sont pas actualisées annuellement ce qui réduit l'utilité des indicateurs. Les chiffres pour 2017 sont ceux issus du dernier inventaire disponible (2015).

Nombre de départs mal alimentés

	2013	2014	2015	2016 <i>(Prévision actualisée)</i>	2017 <i>(Prévision)</i>
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 <i>(Prévision actualisée)</i>	2017 <i>(Prévision)</i>
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 2.1 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 font l'objet d'une modification en 2017.

Cette modification tient compte des critiques émises par la Cour des comptes quant à la méthode de calcul des coûts qui prévalait jusque-là et qui ne permettait pas d'apprécier réellement la performance du FACÉ au regard des coûts des travaux. 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.

Le projet annuel de performances du CAS-FACÉ pour 2017 prévoit à dorénavant de prendre 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 AODÉ lors de la clôture des dossiers de renforcement et de sécurisation durant l'année en cours.

Ce changement bienvenu de la méthode de calcul des coûts permettra, à l'avenir, d'avoir une vision beaucoup plus fidèle de l'évolution effective du coût des travaux financés par le FACÉ.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017



SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« FINANCEMENT DES AIDES AUX
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION
RURALE »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Jacques Genest
rapporteur spécial

ARTICLE 31

État D

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Électrification rurale	4 000 000		4 000 000	
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		4 000 000		4 000 000
TOTAL	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de **majorer le montant des crédits alloués aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODÉ) au titre des travaux d'extension et d'enfouissement des réseaux électriques.**

Le présent projet de loi de finances prévoit de diminuer les enveloppes dédiées aux travaux d'extension (- 8,6 %) et d'enfouissement (- 19,8 %) par rapport à 2016 afin de renforcer les moyens mis sur la sécurisation des réseaux.

Or, les travaux d'enfouissement des réseaux ne sont pas que des travaux d'esthétique, puisqu'ils participent au renforcement et à la sécurisation des réseaux, et donc à la résorption des coupures d'alimentation liés aux intempéries et des départs mal alimentés. De même, les travaux d'extension des réseaux permettent d'accompagner le développement démographique et économique des territoires ruraux.

En revanche, les crédits du programme 794 font l'objet d'une sous-consommation chronique, en raison du faible nombre de projets présentés par les AODÉ en matière de production d'électricité sur les sites isolés dans les zones non interconnectées (ZNI) et de maîtrise de la demande d'énergie. Pourtant, les moyens alloués en 2017 sont reconduits à l'identique par rapport à l'année dernière.

En conséquence, le présent amendement propose de **majorer de 4 millions d'euros les crédits du programme 793 et de diminuer à due concurrence ceux du programme 794**, ce qui correspond au montant des crédits non consommés au cours de l'année 2015. Pour cela, il prévoit :

- de réduire de 700 000 euros l'action 02 « Sites isolés », de 2 700 000 euros l'action 03 « Installations de proximité en zone non interconnectée », et de 600 000 euros l'action 04 « Maîtrise de l'énergie » du programme 793 « Électrification rurale » ;

- d'abonder, en contrepartie, de 3 000 000 euros l'action 04 « Extension des réseaux » et de 1 000 000 euros l'action 05 « Enfouissement et pose en façade » du 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 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 2 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé).

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Président du syndicat des énergies de l'Ardèche, je pourrais vous parler très longuement du Facé, l'ancien Fonds d'amortissement des charges d'électrification devenu le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » ; je m'en tiendrai à quelques observations sur le budget 2017.

Les recettes du Facé sont assises sur une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, Enedis principalement. Le taux de cette contribution, dont le produit attendu est de 377 millions d'euros en 2017, soit un montant stable depuis 2012, est recalculé régulièrement, afin de couvrir exactement les crédits prévus sur l'exercice. Ainsi, les taux en vigueur ont été fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie le 6 septembre dernier. Il reste cinq fois plus élevé en zone urbaine qu'en zone rurale, faisant du Facé un dispositif remarquable de péréquation, qui doit demeurer.

En revanche, la répartition de ces aides entre les différentes enveloppes est modifiée pour renforcer les moyens alloués à la sécurisation des réseaux. Le projet de loi de finances pour 2017 augmente les moyens dévolus aux travaux de sécurisation des fils nus, qui excèdent désormais ceux consacrés aux extensions et aux enfouissements, ainsi que les crédits dédiés aux travaux réalisés après des intempéries. Cette augmentation s'opérant à enveloppe constante, ce sont les enveloppes dédiées aux travaux d'extension et de renforcement des réseaux qui diminuent. Je déplore la baisse importante, de 20 %, des crédits dédiés à l'enfouissement. Ces travaux n'ont pas pour seule finalité d'améliorer l'esthétique des paysages mais participent au renforcement et à la sécurisation des réseaux, notamment à la montagne, et à la résorption des coupures d'alimentation liées aux intempéries et aux départs mal alimentés. De même, la baisse des crédits dédiés à l'extension des réseaux, qui accompagne le développement démographique et économique des territoires ruraux, est regrettable.

Il est dommage que les crédits des sous-programmes du Facé ne soient pas fongibles en cours d'année, quitte à plafonner les transferts à 20 % du montant disponible afin d'éviter tout déséquilibre. C'est l'une des propositions que je ferai au terme de ma mission de contrôle en cours.

Les destinataires des aides du Facé sont des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (Aodé) : des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification ou d'énergie, dans la mesure où ces collectivités sont les maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale. Je me félicite que le regroupement départemental des syndicats soit quasiment achevé.

Les crédits du programme 794 font l'objet d'une sous-consommation chronique en raison du faible nombre de projets présentés par les Aodé. Pourtant, les moyens alloués pour 2017 sont reconduits à l'identique alors qu'ils auraient pu être utilement alloués au financement des travaux d'électrification retracés dans le programme 793. Je vous propose donc un amendement n° 1 qui transfère 4 millions d'euros du programme 794 au programme 793, soit le montant des crédits non consommés au titre du programme 794 en 2015.

Après les dysfonctionnements importants rencontrés en 2014 dans la gestion des aides du Facé, liés au départ des agents d'EDF mis à disposition, les années 2015 et 2016 ont vu une normalisation du rythme d'instruction et de mise en paiement des dossiers présentés par les Aodé. La question du maintien des agents mis à disposition et de l'exécution en régie du Facé se pose ; le ministère souhaite lancer en 2017 une réflexion sur l'optimisation des moyens de fonctionnement accordés à la mission.

Le suivi de la performance des dépenses du CAS est amélioré en 2017, à la suite des critiques émises par la Cour des comptes. Dorénavant, les indicateurs relatifs aux coûts des travaux de renforcement et de sécurisation des réseaux prendront en compte les coûts effectivement constatés, à partir des données issues des états d'achèvement des travaux renseignés par les Aodé. Nous disposerons ainsi d'une vision plus fidèle de l'évolution du coût des travaux et donc de leur efficacité.

Sous réserve de l'adoption de mon amendement, je vous propose d'adopter les crédits du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), bel instrument de solidarité entre les territoires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une question me vient à l'esprit : à quand un Facé pour le très haut débit ?

M. Philippe Dallier. – Quelle provocation !

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Le problème a été résolu en 1936 pour l'électricité, ils étaient plus intelligents que nous ! On aurait pu faire la même chose pour le très haut débit. En commission des finances, j'ai été le seul à voter un amendement sur ce sujet !

M. Jean-Claude Requier. – Le principe du Facé, c'est que l'argent de l'électricité va à l'électricité. Aujourd'hui, au contraire, on prend aux opérateurs de télécommunications pour donner à la télévision... Je le

regrette, mieux vaudrait que cet argent aille à la résorption de la fracture numérique.

M. Philippe Dallier. – Il y a donc des péréquations intelligentes ! À 15 kilomètres de Paris, seules 10 % des communes de première couronne, censées être couvertes par SFR fin 2017, le sont à ce jour... Tout est à l'arrêt depuis le rachat de SFR par Numericable, et je ne sais que répondre à mes administrés...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – C'est un vrai problème.

M. Maurice Vincent. – Le département de la Loire est relativement avancé dans sa couverture en très haut débit, avec de nombreuses infrastructures. Le rapport spécial de nos rapporteurs sur la mission « Économie » souligne les progrès réalisés dans toute la France depuis deux ans, grâce à l'investissement de l'État. Mais le manque d'appétence des fournisseurs d'accès constitue un goulet d'étranglement. Certains territoires sont fibrés sans fournisseurs d'accès !

Mme Michèle André, présidente. – Nous ne sommes pas seuls à nous occuper de cette question, d'autres commissions sont aussi très investies sur ce sujet.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Pour le très haut débit, il n'y a pas d'autre solution qu'une péréquation entre les territoires.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

ENEDIS

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

DGEC

- M. Mario PAIN, directeur adjoint de l'énergie
- M. Frédéric BOUDIER, sous-directeur des affaires générales et de la synthèse
- M. Guillaume LANIER, chef de la mission du financement de l'électrification rurale