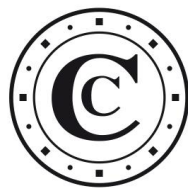


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Compte d'affectation spéciale
« Financement des aides aux collectivités pour
l'électrification rurale »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
I - LE SOLDE.....	13
II - LES RECETTES : ÉVALUATION INITIALE ET EXÉCUTION	14
III - LES DÉPENSES : PROGRAMMATION ET EXÉCUTION	15
A - Le programme (principal) 793	17
B - Le programme (spécial) 794	19
C - Des dépenses de fonctionnement portant principalement sur le développement du SI-FACÉ	21
CHAPITRE II LA GESTION ET LE PILOTAGE DU CAS.....	25
I - UN DÉSÉQUILIBRE À RÉSORBER.....	25
A - Des restes à payer structurels	25
B - Une situation héritée de la création du CAS	26
II - UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION EN COURS.....	28
A - Une amélioration de la clôture des engagements et de la gestion des retraits d'AE à poursuivre	28
B - Un système d'information à rendre opérationnel pour en faire un outil de pilotage	29
C - Un contrôle de l'usage des aides à accentuer	30
III - UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À FIABILISER.....	32
CHAPITRE III LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION.....	37
I - UN CADRE RÉGLEMENTAIRE RENOUVELÉ MAIS DES INCERTITUDES JURIDIQUES À RÉSOUDRE	37
II - DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU CIRCUIT FINANCIER DU FACÉ À ENVISAGER À MOYEN TERME	38
ANNEXES.....	41

Synthèse

En 2022, une consommation des crédits stable pour les CP, mais en hausse pour les AE

En 2022, la consommation de CP reste stable, s'élevant à 347,7 M€ contre 344,7 M€ en 2021. Toutefois, le taux de consommation des crédits ouverts reste bas, d'environ 47 % (contre 48,2 % en 2021, mais 57 % en 2019).

La consommation des AE est en hausse (392,7 M€ contre 343,4 M€ en 2021 et 366,8 M€ en 2020). Les facteurs conjoncturels qui expliquaient des retards dans l'engagement en 2021 (incertitudes sur le cadre réglementaire du FACÉ, élections départementales en juin 2021) ne sont pas valables en 2022, ce qui explique un taux de consommation à 95,5 %, supérieur aux années précédentes. Au 31 décembre 2022, le solde s'élève à 476,6 M€, soit une augmentation de 30,2 M€ par rapport à l'année précédente.

Un déséquilibre encore à apurer

Un déséquilibre entre les engagements réalisés et les ressources disponibles existe depuis la création du CAS en 2012. Il est lié à la reprise des anciens engagements d'EDF sous forme d'autorisations d'engagement « techniques », à hauteur de 410 M€, sans que les recettes correspondantes aient été perçues cette même année. Ce déséquilibre se reporte d'année en année avec une légère diminution, liée d'une part à la perception de recettes volontairement supérieures aux AE ouvertes et à la sous-réalisation des programmes prévisionnels, d'autre part aux retraits d'engagements réalisés sur certaines opérations de plus de quatre ans n'ayant pas consommé toute leur subvention.

Ce déséquilibre n'est que très progressivement résorbé. Il s'élève encore en 2022 à 241,6 M€, soit 14,7 M€ de plus qu'en 2021 (226,9 M€). Les retraits d'engagement ont été bien plus faibles que pour les dernières années (2,3 M€ contre 7,7 M€ en 2021, 13,5 M€ en 2020 et 5,7 M€ en 2019), ce qui explique une aggravation du déséquilibre, contrairement aux années précédentes. Cette situation n'est pas acceptable : les efforts réalisés devraient être accentués pour apurer le déséquilibre à courte échéance. Il convient ainsi de quantifier la contribution des différents leviers mobilisés au rétablissement de l'équilibre, afin de définir un plan d'apurement efficace et rapide qui n'a jamais été élaboré par le ministère malgré les recommandations de la Cour.

Un système d'information à finaliser

Le système d'information FACÉ développé à partir de 2017 pour servir d'interface avec les autorités organisatrices de la distribution de l'électricité (AODE) et améliorer la gestion du FACÉ a commencé à être déployé au début de l'année 2021. Les nombreux dysfonctionnements signalés n'ont toutefois pas été résolus en 2022, si bien que le système a connu des arrêts répétés, ce qui a conduit à des retards dans l'octroi et le paiement des crédits. Par ailleurs, son appropriation par les AODE reste limitée, ce qui n'en fait pas un réel outil de pilotage. Du fait

des adaptations régulières de l'outil et des nouvelles versions prévues, les coûts de développement continuent à dériver, et devraient représenter plus de quatre fois les 0,3 M€ prévus lors du lancement du projet. Ce chantier doit être finalisé au plus vite, et l'appropriation de l'outil par les acteurs, assurée.

Une démarche de performance à accentuer

La révision des indicateurs de performance en 2020 devrait être poursuivie en fiabilisant le renseignement des inventaires biennaux pour les indicateurs du programme 793 de sorte à en faire de réels outils de performance.

La réforme réglementaire de 2020 : un chantier inabouti malgré une intégration du FACÉ à la norme de dépenses

Depuis 2021, les règles d'attribution et de gestion des aides du CAS FACE ont été modifiées par le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, complété par un arrêté du 13 avril 2021, avec l'objectif de répondre aux besoins identifiés par les missions parlementaires et les *Notes* précédentes : une meilleure programmation des travaux, une modulation des subventions versées, une base juridique pour les pénalités pour stock d'aides etc.

Cette réforme est cependant inaboutie. Elle n'a pas modifié la définition des zones relevant de l'électrification rurale. Elle ne fournit qu'un cadre temporaire pour les « communes nouvelles » qui pourraient se trouver exclues des aides. Toutefois, le FACÉ est dorénavant intégré au périmètre de la norme de dépenses pilotables.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) Appliquer les mécanismes de pénalités pour non-consommation de crédits et pour non-regroupement après répartition des dotations et en affecter le montant à la réduction du déséquilibre du compte d'affectation spéciale (*DGEC*).
2. (Recommandation maintenue) Établir en vue du PLF 2024, un plan d'apurement pluriannuel du déséquilibre originel entre les engagements réalisés et les ressources disponibles (*DGEC, DB*).
3. (Recommandation maintenue) Gérer plus rigoureusement les retraits d'engagement (*DGEC*).
4. (Recommandation maintenue) Définir un plan d'actions pour mieux dimensionner l'ouverture des CP en fonction des AE octroyées (*DGEC*).
5. (Recommandation maintenue) Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle et enrichir la base de données en intégrant l'état d'achèvement des travaux (*DGEC*).
6. (Recommandation maintenue) Améliorer la fiabilité des données renseignées dans le cadre des inventaires biennaux de sorte à faire des indicateurs de réels outils de performance (*DGEC*).

L'annexe n° 2 récapitule l'appréciation de la mise en œuvre des recommandations de la NEB 2021, ainsi que les suites données.

Introduction

Les ressources du compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (CAS FACÉ) ont pour objet de soutenir l'effort des collectivités locales qui, en zone rurale¹, financent et exercent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage des travaux, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE). Cette compétence est dévolue aux concessionnaires² en zone urbaine³. Ce compte d'affectation spéciale est issu de la transformation en 2012⁴ de l'ancien fonds d'amortissement des charges d'électricité qui était géré en dehors du budget de l'État. Le regroupement des AODE, et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été encouragé par le législateur. Ainsi, les modalités de versement des aides du FACÉ incluent depuis 2013 une incitation au regroupement à l'échelle départementale, puisque les AODE d'un département où le regroupement n'est pas effectif peuvent se voir pénalisées par une diminution de leur dotation⁵. En conséquence, la départementalisation est significative puisque sur les 93 départements français ruraux bénéficiant de l'aide du FACÉ, 73 disposent d'une unique AODE. Les 20 autres peuvent présenter un nombre d'AODE important, dont le périmètre est parfois limité à l'échelon communal.

Le financement des réseaux de distribution repose sur une péréquation assurée de deux façons : entre territoires, par un prélèvement sur les recettes des concessionnaires (au prorata des kWh distribués) pour financer les investissements des AODE rurales, via le FACÉ, et entre abonnés, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique. Aujourd'hui, les dotations du FACÉ financent environ 28 % des investissements sur le réseau rural de distribution d'électricité et 62 % des ouvrages remis aux gestionnaires de ce réseau (soit Enedis et les entreprises locales de distribution) par les AODE. Celles-ci effectuent également des travaux grâce aux redevances des concessions, aux contributions pour les raccordements électriques, et à la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, intégrée depuis le 1^{er} janvier 2023 à l'accise sur l'électricité⁶. Le mécanisme de financement des investissements sur les réseaux de distribution est résumé dans le schéma n° 1.

¹ La zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants, non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

² Les concessionnaires ont les AODE pour autorités concédantes.

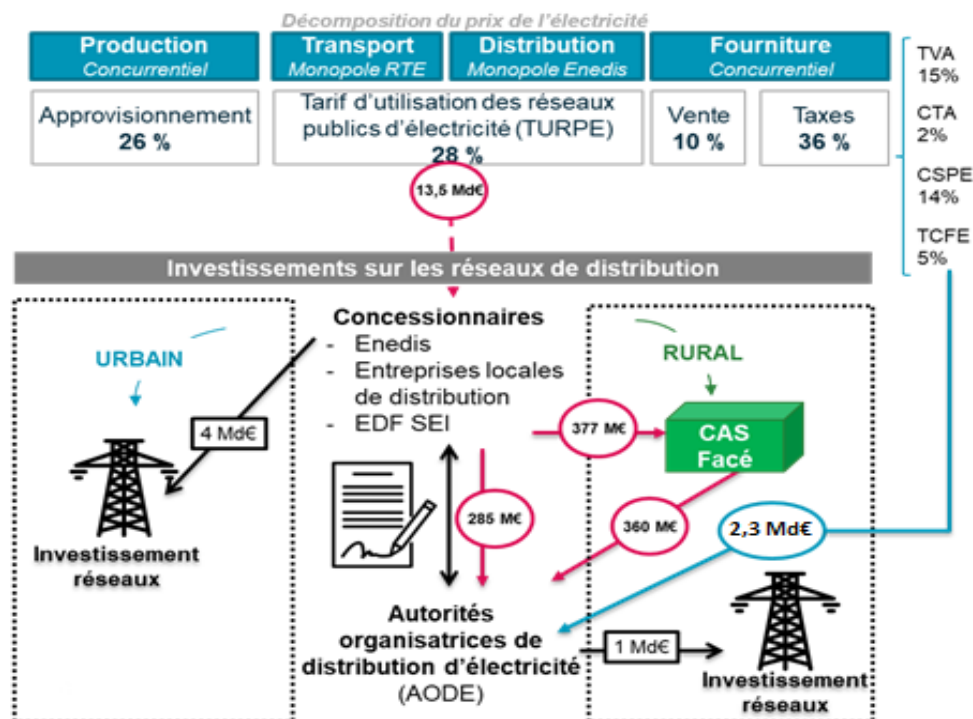
³ Cour des comptes, *Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer*, Rapport public annuel 2013.

⁴ Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* a en effet été créé par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

⁵ Les dotations départementales sont minorées jusqu'à 25 % pour le taux de regroupement le plus faible et majorées au bénéfice des départements parvenus à un regroupement à l'échelle départementale. Trois départements sont concernés par de telles pénalités en 2020 : le Nord (minoration de 25 %) ; la Corrèze et l'Isère (minoration de 5 %). Il en est de même en 2021 et 2022 : trois départements ont fait l'objet de pénalités pour défaut de réalisation de l'objectif de regroupement au niveau départemental de la maîtrise d'ouvrage pour un montant théorique de pénalités de 0,9 M€ en 2021 et de 1 M€ en 2022.

⁶ Les taxes (communale et départementale) sur la consommation finale d'électricité sont en voie de suppression et sont remplacées à partir du 1^{er} janvier 2023 par une attribution aux collectivités locales d'une part du produit de la contribution au service public d'électricité (CSPE), appelée dorénavant accise sur l'électricité.

Schéma n° 1 : financement des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité (montants indicatifs)



Grâce à ce dispositif, 33 % des investissements portent sur les réseaux ruraux, alors qu'ils représentent 54 % du linéaire et 22 % des abonnés. La qualité de la distribution et la sécurisation du réseau dans les territoires ruraux ont également été améliorées, avec une résorption progressive des fils nus⁷.

Les règles de gestion des aides à l'électrification rurale sont fixées par le décret n°2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale, qui remplace le décret de 2013 qui prévalait jusqu'alors⁸. Ce décret n'a pas modifié la gouvernance du FACÉ ni les critères de ruralité (cf. partie 3.1). La gouvernance du FACÉ repose sur une instance consultative, le conseil à l'électrification rurale, représentant les AODE, les distributeurs d'électricité⁹ et l'administration. La gestion et le secrétariat du conseil sont assurés par une « mission pour le financement des travaux d'électrification rurale » (MFER) intégrée à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

⁷ Les réseaux basse tension aériens en fils nus sont les réseaux les plus fragiles car sensibles aux éléments extérieurs et exposés aux intempéries.

⁸ Le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 avait modifié les règles de gestion des aides à l'électrification rurale, qui étaient elles-mêmes précisées par un arrêté du 27 mars 2013.

⁹ Concessionnaires (Enedis) et entreprises locales de distribution (ELD).

Le CAS comporte deux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat : le programme 793 : *électrification rurale* (353,5 M€ en LFI), et le programme 794 (6,5 M€) dont le nom a été modifié à partir du 1^{er} janvier 2022¹⁰ : *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*.

Le programme 793 a pour objet principal le renforcement et la sécurisation des réseaux d'électrification rurale, qui sont notamment constitués par la résorption des réseaux basse tension en fils nus, dont la fragilité s'accroît lorsqu'ils sont de faible section, et la suppression des « départs mal alimentés » (capacité électrique de l'ouvrage de distribution insuffisante au regard du nombre d'abonnés).

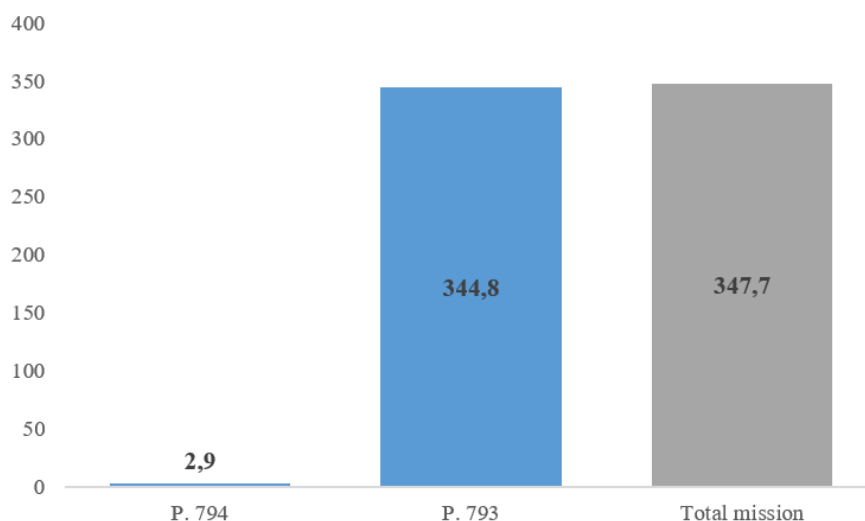
Le programme 794 finance des actions en zone non interconnectée (ZNI) au réseau continental. Son objectif prioritaire est le financement d'unités de production décentralisée d'électricité, notamment dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer. Il favorise également les actions de maîtrise de l'énergie, pour éviter des extensions de réseaux, ainsi que les actions de transition énergétique et les solutions innovantes, depuis l'entrée en vigueur du décret du 10 décembre 2020.

Compte d'affectation spéciale « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »

Programme 793 – Électrification rurale

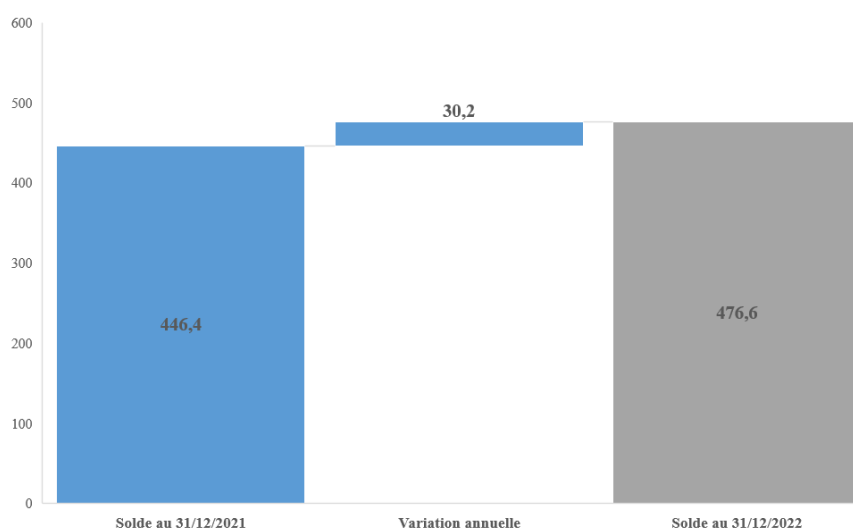
Programme 794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées.

Graphique n° 1 : exécution 2022 (M€)



Source : Cour des comptes

¹⁰ Il intégrait auparavant les notions de déclarations d'utilité publique et d'intempéries.

Graphique n° 2 : soldes (en M€)

Source : Cour des comptes

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Le solde

L'aperçu général de l'exercice peut être résumé dans le tableau n° 1 ci-dessous.

Tableau n° 1 : aperçu général de l'exécution 2022

En M€	Programme 793		Programme 794		Total CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2021	353,5	353,5	6,5	6,5	360	360
LFI 2022	353,5	353,5	6,5	6,5	360	360
Mouvements LFR	0	0	0	0	0	0
Autres mouvements de crédits (Reports)	26,66	344,3	24,32	26,33	50,98	370,63
Fonds de concours et attribution de crédits	0	0	0	0	0	0
Total des crédits ouverts (a)	380,16	697,8	30,82	32,83	410,98	730,63
Crédits consommés (b)	370,08	344,85	24,93	2,87	395,01	347,72
Ecart entre crédits ouverts et consommés (a)-(b)	10,08	352,95	5,89	29,96	15,97	382,87
REJB (c)	2,17		0,12		2,29	
Crédits consommés nets des REJB (d) Pour les AE = (b) - (c); pour les CP = (b)	367,91	344,85	24,81	2,87	392,72	347,72
Solde au 31/12/2021	446,41					
Recettes 2022	377,9					
Solde au 31/12/2022	476,6					
LFI 2023	351,5	351,5	8,5	8,5	360	360

Source : DGEC, Documents budgétaires et Chorus

Les montants ouverts en LFI 2022 pour le CAS étaient identiques à ceux de 2021 (AE=CP= 360 M€). Le montant des AE consommées (hors retraits d'engagements juridiques basculés, ou REJB) a représenté 95,5 % des crédits ouverts, en nette augmentation par rapport à 2021 (87,1 %), 2020 (91,4 %) et 2019 (89 %).

Au 31 décembre 2022, comme pour les années précédentes, il restait en cours d'instruction des dossiers d'engagement et de paiement qui n'ont pu être finalisés avant la clôture budgétaire ou qui ont été reçus entre la clôture et la fin décembre 2022, engendrant ainsi un besoin de report d'AE.

Par ailleurs, la totalité des CP non consommés est systématiquement reportée d'une année sur l'autre.

15,9 M€ d'AE et 382,8 M€ de CP non consommés ont donc été reportés de 2022 à 2023. Les reports de 2021 à 2022 s'étaient élevés à 51 M€ d'AE (dont 26,7 M€ sur le P. 793 et 23,3 M€ sur le P. 794) et 370,6 M€ de CP. Le montant des reports de CP de 2022 à 2023 (382,8 M€) sera donc significativement plus élevé que celui de 2021 à 2022 (370,7 M€) et de 2020 à 2021 (355,4 M€), ce qui reflète une sous-consommation significative des CP. Certes, une amélioration est à noter par rapport à l'exercice précédent : les CP consommés ont représenté 96,5 % des crédits programmés en LFI, contre 96 % en 2021 et 82 % en 2020. Toutefois, la dégradation est réelle par rapport à l'exercice 2019 : la consommation en 2022 est de 47,5 % des crédits ouverts (48 % en 2021) alors que la consommation en 2019 était de 106 % des crédits programmés en LFI et de 57 % des crédits ouverts en 2019.

II - Les recettes : évaluation initiale et exécution

Le montant des recettes votées du CAS est stable à 377 M€, malgré la baisse du niveau de AE ouvertes initiée en 2019 (360 M€), dans l'objectif d'amorcer et de poursuivre l'apurement du déséquilibre du CAS (cf. partie 2.2).

Alors qu'ils avaient augmenté de 4,8 % en 2021 (2,6 % en 2020), les taux de contribution des gestionnaires de réseaux de distribution ont baissé de 8,60% pour les communes dont la population est inférieure à 2000 habitants et de 8,59 % pour les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants.

Tableau n° 2 : évolution des taux de contribution des gestionnaires de réseau de distribution au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

Année (en ct€/kWh)	Communes < 2000 hab	Communes > 2000 hab
2020	0,037609	0,188044
2021	0,039407	0,197036
2022	0,036000	0,180100
Évolution 2022/2021 (en %)	- 8,60%	- 8,59 %

Source : Cour des comptes (à partir des arrêtés fixant les taux en 2020¹¹, 2021¹² et 2022¹³ de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale)

¹¹ Arrêté du 8 septembre 2020.

¹² Arrêté du 8 novembre 2021.

¹³ Arrêté du 20 septembre 2022.

Le montant des recettes perçues en 2022 a été supérieur de 0,93 M€ au montant des recettes notifiées, alors qu'il était inférieur de 0,19 M€ en 2021 et de 1,5 M€ en 2020.

Cet écart supérieur ou inférieur entre les recettes perçues et notifiées se constate tous les ans, comme illustré dans le tableau suivant.

Tableau n° 3 : évolution des recettes¹⁴ versées au CAS (en M€)

Année (en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes votées	377	377	377	377	377	377	377	377	377
Recettes notifiées par la DGE	377	377	377	377	377	377	377	377	377
Recettes versées au CAS au titre de l'année N	376,44	375,17	376,79	378,49	376,85	377,97	375,51	376,93	377,92

Source : DGE et documents budgétaires

III - Les dépenses : programmation et exécution

La transformation du FACÉ en compte d'affectation spéciale s'est accompagnée d'une simple transposition des actions et des modes de financements antérieurs et de la constitution de deux programmes budgétaires très inégaux en masse. À la suite des exercices 2012, 2013 et 2014 marqués par des retards importants d'engagements et de consommation des crédits, 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 2022 confirme les progrès déjà constatés depuis 2015. Le taux de consommation des autorisations d'engagement ouvertes s'est établi à 95,5 % en 2022, à un niveau supérieur aux années 2021 (87,1 %), 2020 (91,4 %) et 2019 (89 %).

En revanche, la consommation des crédits de paiement reste à un niveau faible : elle s'élève en 2022 à 47,5 % des crédits ouverts, niveau comparable à 2021 (48 %) et nettement inférieur à 2019 (57 %). Hors reports, la consommation est toutefois plus satisfaisante, à 96,5 % (presque 96 % en 2021).

Pour le programme 793, la répartition des droits à subvention entre départements repose sur les données recueillies tous les deux ans dans le cadre des inventaires permettant de faire le point localement sur l'état du réseau. À ces données, sont appliquées des formules de calcul définies à l'annexe II de l'arrêté du 17 avril 2021. Pour le programme 794, il s'agit de financements de projets (sites isolés en métropole ou dans les départements ultramarins et réalisation d'installations de production de proximité dans les ZNI – zones non interconnectées à un réseau intercommunal – telles que les communes de l'intérieur de la Guyane ou Mafate à

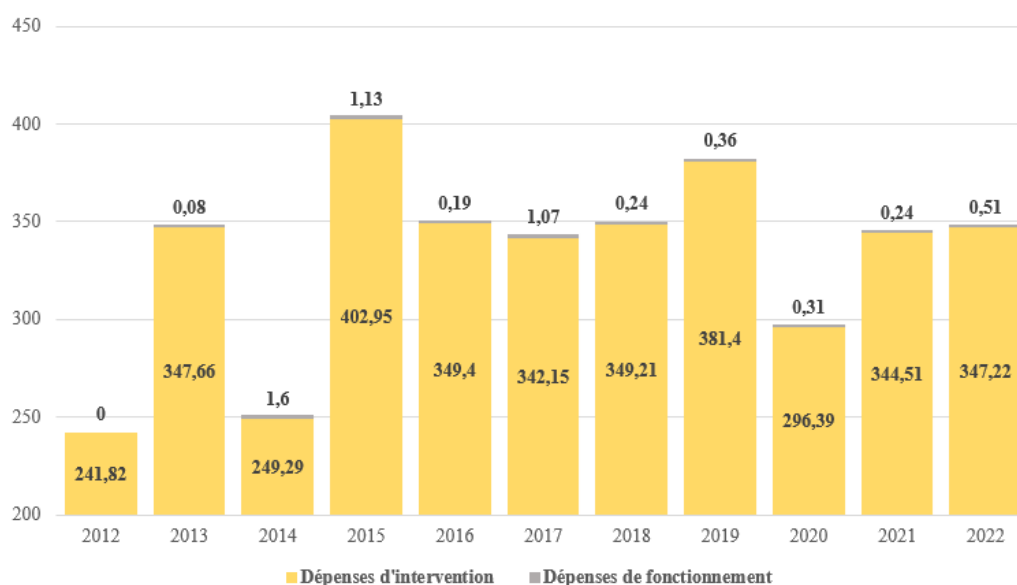
¹⁴ Les principaux contributeurs au CAS FACÉ sont soumis au régime normal mensuel d'imposition en matière de TVA. Les contributions versées au bénéfice des aides à l'électrification rurale étant acquittées comme en matière de TVA, celles-ci sont donc généralement calculées mensuellement et liquidées le mois suivant. À ce titre, un léger écart peut exister entre la contribution due au titre d'une année et la contribution versée au CAS FACÉ cette même année.

La Réunion). Chacun des deux programmes du CAS n'est constitué que d'un seul budget opérationnel de programme (BOP). Les programmes sont divisés en sous-programmes, ou actions, dont la liste a été modifiée en 2013 faisant notamment passer deux actions, « déclaration d'utilité publique » et « intempéries », du programme 794 au programme 793. En 2021, trois nouveaux sous-programmes ont vu le jour (cf. partie 3.1) : « sécurisation des fils nus » pour le P793, qui fusionne les sous-programmes 6 et 7, respectivement « sécurisation des fils hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section » ; ainsi que « transition énergétique » et « appel à projets innovants » pour le P794. En 2022, deux nouveaux sous-programmes ont été créés pour le programme 794 : l'un « transition énergétique-opération exceptionnelle » et l'autre destiné à soutenir les réparations de lignes consécutivement aux incendies.

La quasi intégralité, soit 99,9 % des dépenses du compte (CP), relève du titre 6 (dépenses d'intervention), et pour le reste du titre 3 (dépenses de fonctionnement). Les dépenses d'intervention du compte concernent le financement des travaux d'amélioration des réseaux de distribution d'électricité en zone rurale. Elles sont totalement discrétionnaires et limitées par la disponibilité de crédits. Le taux de subvention des projets du programme principal (P793) par les aides du FACÉ est fixé au maximum à 80 % du coût hors taxe. S'agissant du programme spécial (P794), le taux de subvention est fixé par le ministre chargé de l'énergie pour chaque projet, également dans la limite de 80 % de son coût hors taxe.

Après quelques années erratiques au démarrage du CAS, les dépenses se sont établies à un niveau évoluant entre 350 et 400 M€ par an. Cette stabilisation a été remise en cause par la crise sanitaire : l'année 2020 a été marquée par une importante sous-consommation, les crédits consommés s'élevant à 296,7 M€ seulement, principalement sur le P793. Avec une consommation des crédits à hauteur de 347,72 M€ l'exécution 2022, comme l'exécution 2021 (344,7 M€) renoue avec la tendance qui était observée depuis 2015-2016.

Graphique n° 3 : répartition de la dépense par titre – en CP (M€)



Source : Cour des comptes

La répartition des aides du FACÉ doit faire l'objet d'un arrêté annuel du ministre chargé de l'énergie. Cet arrêté n'avait pas été pris depuis plusieurs années. Un arrêté de répartition a toutefois été pris pour les années 2019¹⁵, 2020¹⁶, 2021¹⁷ et 2022¹⁸ après de multiples relances du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur le sujet.

A - Le programme (principal) 793

1 - Une stabilité d'affectation entre les sous-programmes

Les aides versées au titre du programme 793 visent à financer, dans les territoires ruraux, des investissements sur les réseaux publics de distribution d'électricité avec diverses finalités. Les enveloppes du programme sont réparties au sein de différents sous-programmes correspondant à chacune de ces finalités : « renforcement », « extension », « enfouissement », « sécurisation des fils nus » (qui rassemble à partir de 2021 les deux anciens sous-programmes : « sécurisation des fils nus hors faible section » et « sécurisation des fils nus de faible section »), « DUP-THT » (aides à l'enfouissement des réseaux basse tension en contrepartie des contraintes liées à la création d'une ligne très haute tension) et « intempéries » (renforcement anticipé de réseaux basse tension altérés par des intempéries). L'exécution du programme 793 peut être résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : exécution du programme 793 en 2022 (M€)

		CP exécutés 2021	LFI 2022 (AE = CP)	AE corrigées des REJB exécutés 2022	CP exécutés 2022	Écart AE / LFI en %	Écart CP / LFI en %
3	Renforcement des réseaux	159,65	170	182,4	170,26	107 %	100%
4	Extension des réseaux	33,98	33	24,8	26,58	75 %	81 %
5	Enfouissement et pose en façade	37,24	40	39,7	41,57	99 %	104 %
6	Sécurisation des fils nus (hors faible section)	45,75	0	-0,2	21,56		
7	Sécurisation des fils nus de faible section	48,61	0	-0,1	24,41		
8	Fonctionnement	0,24	0,3	0,4	0,51	133 %	170%
9	Déclaration d'utilité publique (THT)	0,03	0,5	0,6	0,12	120%	24 %
10	Intempéries	6,48	12,7	18,4	15,05	145 %	119 %
11	Sécurisation des fils nus (fusion actions 6 et 7)	10,23	97	101,5	44,79	105 %	46 %
Total		342,2	353,5	367,5	344,85	104 %	98 %

Source : DGEC et Chorus

¹⁵ Arrêté n° 0087 du 12 avril 2019 - NOR : TRER1908431A.

¹⁶ Arrêté n° 0085 du 27 mars 2020 - NOR : TRER2008893A.

¹⁷ Arrêté n° 0097 du 13 avril 2021 - NOR : TRER2110067A.

¹⁸ Arrêté n° 0071 du 15 mars 2022 - NOR : TRER2206788A.

Les sous-programmes « renforcement » et « sécurisation des fils nus »¹⁹ constituent les principaux postes de dépenses et représentent respectivement 49 % et 26 % des aides octroyées dans le cadre du P793 en 2022.

2 - Une absence d'événements exceptionnels en 2022

L'arrêté du 15 mars 2022 relatif à la répartition annuelle des montants d'aides pour l'année 2021 a réservé une enveloppe de 4,95 M€ sur le programme 793 (contre 8,8 M€ en 2021) afin de répondre aux besoins identifiés en cours d'année.

Ce montant de 4,95 M€ de « mise en réserve » a été réparti entre le sous-programme exceptionnel destiné à soutenir les réparations de lignes électriques consécutivement à des incendies (0,08 M€) et le sous-programme doté de 12,7 M€ dédié aux « intempéries » (4,87 M€)²⁰. Le sous-programme des intempéries ainsi abondé a été exécuté à hauteur de 15 M€ de CP.

3 - Un mécanisme de pénalités en évolution²¹

Le mécanisme des pénalités associées aux aides non consommées par les AODE doit inciter les collectivités à ne pas laisser s'accroître leur stock d'aides. En effet, depuis la création du CAS, les dotations des départements ayant un stock d'aides non consommées trop important étaient diminuées de 5 ou 10 % pour des stocks supérieurs respectivement à deux, trois ou quatre années de dotation annuelle, afin de les inciter à utiliser les aides notifiées dans des délais plus courts. Les montants libérés étaient réintégrés dans le calcul de la répartition et répartis entre les autres départements au stade du lissage.

Ce mécanisme, qui relève d'une pratique de bonne gestion mise en place dès 2003 pour la répartition des aides de l'ancien fonds, et soumise, dans le cas du CAS FACÉ, au vote du conseil à l'électrification rurale, a désormais une base juridique²². Alors qu'en 2019 et 2020 l'incertitude juridique avait conduit à ne pas appliquer les pénalités de stocks aux départements en sous-consommation de crédits, l'exécution 2022 voit des pénalités en augmentation avec un montant de 6,1 M€ (4,7 M€ en 2021), pour 28 départements (27 en 2021) différents²³.

¹⁹ Il faut ajouter aux CP du nouveau sous-programme 11 les CP correspondants aux AE des anciens sous-programmes 6 et 7, comme l'indique le tableau n° 3.

²⁰ Cf arrêté n° 0257 du 20 octobre 2022 : NOR ENER2226728A.

²¹ Il est question dans cette sous-section uniquement des pénalités pour stocks d'aide et non de la pénalité pour non regroupement au niveau départemental de la maîtrise d'ouvrage (article 17 du décret du 13 avril 2021). Cette dernière n'intervient pas sur la consommation des aides mais sur le regroupement des bénéficiaires afin qu'il n'y en ait qu'un par département.

²² Décret du 13 avril 2021, article 17.

²³ Et 1,0 M€ de pénalités pour non-regroupement, ce qui porte l'ensemble des pénalités à 7,2 M€ sur l'exercice 2022 (contre 5,7 M€ en 2021).

**Tableau n° 5 : pénalités pour retard de consommation de crédits
et pour défaut de regroupement au niveau départemental**

	Pénalité sur stock crédits		Pénalités sur non-regroupement	
Exercice	2021	2022	2021	2022
Nombre départements concernés	21	28	3	3
Montant théorique des pénalités (milliers d'euros)	4 703,9	6 125,4	991,8	1 088,5

Source : DGEC

En parallèle, et depuis plusieurs années, cette problématique de sous-consommation des CP fait toutefois l'objet d'un effort particulier de sensibilisation des AODE, à l'occasion notamment du conseil à l'électrification rurale.

Au regard tant du faible montant des pénalités en 2022 (même si son montant est en augmentation par rapport à 2021) que de la sous-consommation de CP (de 49 % sur le programme 793 en 2022.), il apparaît nécessaire d'accentuer l'effort de pédagogie et rendre le système de pénalités plus efficace.

Le dispositif de pénalités coexiste avec un dispositif de lissage, appliqué après celui des pénalités, veillant à ce que l'évolution annuelle des dotations reste dans un corridor de +/- 20 %. Toutefois, compte tenu de l'obligation de respecter un tunnel de 20 % d'évolution des dotations d'une année sur l'autre, des départements peuvent voir leurs pénalités effacées comme l'a relevé la Cour dans ses observations définitives sur la gestion du FACÉ²⁴, ce qui la conduit à porter dans la présente NEB la recommandation visant à éviter que le dispositif de lissage ne prive d'effet le mécanisme de pénalités. Il conviendrait toutefois d'accorder une vigilance particulière sur ce point à la situation de l'Outre-mer et d'adopter un traitement spécifique pour ces territoires, où doivent être pris en compte les difficultés de réalisation des chantiers et par voie de conséquence de consommation des crédits.

B - Le programme (spécial) 794

Le programme 794 soutient des opérations particulières d'électrification rurale. Contrairement aux aides du programme 793 qui font l'objet de dotations, les aides du programme 794 sont attribuées par projet, conformément à l'article 9 du décret du 10 décembre 2020²⁵. L'exécution globale du programme 794 est résumée dans le tableau ci-dessous.

²⁴ Cour des comptes, *Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, observations définitives, septembre 2022.

²⁵ Sont également concernés deux sous-programmes du P793 : enfouissement de réseaux pour les communes traversées par de nouvelles lignes aériennes à très haute tension ; et renforcement anticipé de départs de réseaux endommagés par des intempéries.

Tableau n° 6 : exécution du programme 794 en 2022 (M€)

Programme / Action		CP exécutés 2021	LFI 2022	AE corrigées des REJB exécutés 2022	CP exécutés 2022	Écart AE / LFI en %	Écart CP / LFI en %
2	Sites isolés	0,43	1	0,61	0,55	61 %	55 %
3	Installations de proximité en ZNI	2,03	3	5,41	1,58	180 %	53 %
4	Maîtrise de la demande d'énergie	0,09	0,5	0,13	0,54	26 %	108 %
5	Déclaration d'utilité publique (THT) ²⁶	0	0	0	0		
6	Intempéries ²⁷	0	0	0	0		
7	Transition énergétique	0	1	17,78	0,2	1778 %	20 %
8	Appel à projets innovants	0	1	0,84	0	84 %	
Total		2,55	6,5	24,77	2,87	381 %	44 %

Source : DGEC et Chorus

Le montant des AE et CP ouverts pour le programme 794 en 2022, de 6,5 M€, de même montant qu'en 2021.

Le programme 794 est toujours marqué par une forte sous-consommation de crédits : 44 % des CP ont été consommés (54 % en 2021), mais moins de 10 % de l'ensemble des crédits ouverts (comme en 2021). Contrairement à l'exercice 2021 pour lequel seuls 16 % des AE avaient été exécutés, en 2022, 24,7 M€ d'AE ont été exécutées sur les 30,8 M€ d'AE ouvertes, soit le montant du report des AE de 2021 sur 2022 ; le montant ouvert en LFI (6,5 M€) n'a pas été consommé.

Une sous-exécution importante est observée pour le sous-programme transition énergétique exceptionnelle, pour lequel 17,7 M€ ont été engagés, pour seulement 0,2 M€ de CP consommés. Selon la DGEC, cet écart s'explique par des aléas réglementaires dans le domaine du stockage d'énergie et des énergies renouvelables. De plus, s'agissant du développement des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques (IRVE), la consommation des crédits est ralentie par l'élaboration en cours des schémas directeurs d'IRVE (SDIRVE) qui devront préciser les besoins d'équipement en bornes de recharge. Comme elle l'a signalé dans ses récentes observations sur la gestion du CAS FACÉ, la Cour estime que les aides des nouveaux sous-programmes transition énergétique et solutions innovantes du FACE devraient être réservées aux projets non couverts par d'autres programmes ou mesures de soutien public.

Par ailleurs, le sous-programme « installations de proximité en zone non interconnectée » est concerné par une sous-consommation récurrente ; cela tient principalement à l'absence de projets significatifs proposés en outre-mer, qu'il s'agisse de projets d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans les sites isolés ou de projets de maîtrise de la demande d'énergie. Les retards pris sur le cirque de Mafate, à la Réunion²⁸, expliquent

²⁶ Engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2023.

²⁷ Engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2023.

²⁸ Le SIDELEC, maître d'ouvrage des opérations d'électrification du cirque de Mafate, avait prévu l'engagement de nouvelles opérations à hauteur de 7,8 M€. L'actualisation du SCoOT survenue en 2022 a interrompu la délivrance de nouvelles autorisations d'électrification.

également cette sous-consommation même si la situation s'est améliorée en termes d'engagements par rapport à 2021 avec un niveau de 5,4 M€ d'AE (0,6 M€ en 2021) et 1,5 M€ de CP (2 M€ en 2021).

Les AODE ont de manière structurelle des difficultés à monter des projets et à les mener à bien dans les délais impartis, notamment du fait des spécificités du terrain, mais aussi de leur structuration : la création de syndicats départementaux susceptibles de mener les travaux en lieu et place des communes serait probablement opportun. Il semble également que les AODE ne soient pas suffisamment au fait des possibilités de financement de projets, par exemple de maîtrise de la demande d'énergie.

Les actions d'information ont été renforcées depuis 2018, suivant en cela une recommandation du rapport de la Cour sur le FACÉ²⁹. Par exemple, des réunions ont été organisées en vue d'accompagner le SIDELEC³⁰ dans son projet d'électrification du cirque de Mafate à La Réunion, qui n'ont pourtant pas empêché le programme de prendre un retard significatif en raison de la mauvaise qualité des dossiers, du délai de dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme et de la crise sanitaire.

Dans tous les cas, le rythme de consommation des AE et CP sur ce type de programme a été surestimé, on peut ainsi s'interroger sur la pertinence des niveaux de reports en AE tels que celui effectué entre 2021 et 2022 (24,3 M€ en AE contre 15,7 M€ de 2020 à 2021) motivés par le report sur le sous-programme relatif aux ZNI (20,5 M€ d'AE reportés en 2022) pourtant structurellement en sous-consommation. La création de deux nouveaux sous-programmes (« transition énergétique » et « appel à projets innovants ») aurait pu augmenter le nombre de projets aidés et permettre une meilleure consommation du P794. Le sous-programme « transition énergétique » a donné lieu à un engagement de 17,7 M€ d'AE mais à une très faible consommation de crédits (0,2 M€) ; le sous-programme « appel à projets innovants » n'a donné lieu qu'à un engagement de 0,84 M€ d'AE et aucune consommation de crédits, en raison notamment de la concurrence avec l'action « résilience des réseaux électriques » du programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

C - Des dépenses de fonctionnement portant principalement sur le développement du SI-FACÉ

Les frais de fonctionnement sont en totalité imputés sur le programme 793, bien qu'ils concernent également le programme 794. Ils s'élèvent en 2022 à 0,505 M€³¹ soit un montant en hausse de 110 % par rapport à 2021 (0,241 M€) ainsi que par rapport à 2020 (0,313 M€) et à 2019 (0,358 M€).

²⁹ Cour des comptes, Relevé d'observations définitives relatives au compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* », exercices 2012-2015.

³⁰ Syndicat intercommunal d'électricité de La Réunion.

³¹ Chorus recense 458 509 € de dépenses de fonctionnement en AE (304 000€ en 2021).

Tableau n° 7 : répartition des frais de fonctionnement (en €)

	2021		2022	
	AE	CP	AE	CP
Missions	2 688,56	2 677,56	10 889,46	10 919,46
Développement logiciel SI-FACÉ	184 469,96	238 558,43	447 609,51	495 051,39
Total	187 158,52	241 235,99	458 498,97	505 970,85

Source : DGEC

Les montants des frais de fonctionnement concernaient, les années précédentes, essentiellement les mises à disposition (MAD) d'agents par EDF pour la mission électrification rurale, qui a désormais pris fin comme la Cour l'avait recommandé.

En 2022, la mission est constituée de cinq agents : deux gestionnaires (catégorie C), un contrôleur (cadre A), une adjointe au chef de la mission (cadre A), et un chef de la mission (cadre A).

Les frais de fonctionnement portent désormais uniquement sur les frais de mission associés aux contrôles de l'usage des subventions (cf. partie 2.1.4), qui sont en hausse par rapport à l'année précédente, ainsi que sur le développement du système informatique de gestion des subventions, spécifique au FACÉ (cf. partie 2.1.2).

Le développement de ce système de gestion des subventions, le SI-FACÉ, représente la majeure partie des dépenses de fonctionnement et est non seulement plus coûteux que prévu, mais également toujours en développement.

Les commandes pour la réalisation du SI-FACÉ ont été passées sur le marché n° 1300123473 de tierce maintenance applicative du CP2I (devenu SNUM au 01/01/2019) avec ATOS Intégration³². Le montant initial commandé en 2019 s'est élevé à 340 686 €. Un complément de 36 308 € a été commandé fin 2019 suite aux premiers tests de l'outil. Les besoins d'engagement pour 2020, prévus initialement à 70 000€, ont été en réalité bien supérieurs, du fait de la nécessité de développer une deuxième version de l'applicatif (cf. partie 2.1.2), pour un montant engagé en 2020 de 0,22 M€. En 2021, 0,19 M€ supplémentaires ont dû être engagés pour continuer de développer la deuxième version, portant l'ensemble du budget à plus d'1 M€, ce qui est bien supérieur à l'estimation initiale de 0,3 M€. Le ministère indique que 22 versions ont été successivement mises en service au cours de l'année 2022 et que par ailleurs un besoin de 0,3 M€ supplémentaires seront nécessaires pour résoudre des difficultés liées à la saisine des données.

Le coût total du système d'information devrait donc représenter plus de quatre fois le coût prévu, sans que le projet soit encore opérationnel.

³² Il s'agit d'une commande sur devis dans le cadre d'un marché pluriannuel global.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation réitérée) appliquer les mécanismes de pénalités pour non-consommation de crédits et pour non-regroupement après répartition des dotations et en affecter le montant à la réduction du déséquilibre du compte d'affectation spéciale (DGEC).*
-

Chapitre II

La gestion et le pilotage du CAS

I - Un déséquilibre à résorber

A - Des restes à payer structurels

Le niveau important de restes à payer, constaté sur le CAS chaque année est une conséquence d'un échelonnement des décaissements sur quatre années, parfois cinq par dérogation³³. Le rythme moyen de consommation de CP prévu entre 2022 et 2025/2026 est présenté pour mémoire dans le tableau n° 8³⁴.

**Tableau n° 8 : rythme de décaissement prévu pour une dépense engagée l'année N
(rythme moyen prévisionnel pour 2022 à 2026)**

Année	N	N+1	N+2	N+3 et N+4	Total
% de CP engagés	15,0 %	44,8 %	23,5 %	16,7 %	100,0 %

Source : PAP 2022

Ce tableau explique le caractère structurel d'un montant élevé de restes à payer, induit par le fonctionnement des aides du FACÉ lui-même. Le montant des restes à payer au 31 décembre 2022 (retraits d'engagements déduits) s'élève ainsi à 717,76 M€, en hausse par rapport à l'année précédente (672,9 M€) comme illustré par le tableau n° 9.

³³ Les dispositions de l'article 6, II du décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale imposent de solder les aides par leur bénéficiaire au plus tard à la fin de la troisième année suivant l'année de programmation de celles-ci.

³⁴ Le PAP 2023 prévoit un rythme comparable, avec 14,0 % de CP engagés dès l'année N.

Tableau n° 9 : restes à payer (RAP) au 31/12 de l'année considérée, en M€, retraits d'engagements pris en compte

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total de RAP au 31/12 considéré
RAP au 31/12/14	33,29	88,1	191,17	257,72									579,60
RAP au 31/12/15	7,99	36,15	77,65	171,26	329,75								628,12
RAP au 31/12/16	1,88	5,07	29,85	83,05	174,57	328							622,74
RAP au 31/12/17	1,37	2,84	4,67	32,38	96,95	194,43	291,77						624,73
RAP au 31/12/18	0,1	0,91	3,22	5,14	38,57	103,4	192,08	318,74					662,16
RAP au 31/12/19	0	0	0	1,92	10,24	31,69	102,34	186,14	293,2				625,53
RAP au 31/12/20	0	0	0	0	0	6,43	41,93	111,52	206,97	315,25			682,10
RAP au 31/12/21	0	0	0	0	0	0	15,69	38,31	120,13	205,80	292,93		672,86
RAP au 31/12/22	0	0	0	0	0	0	5,39	16,03	51,49	120,51	189,77	334,57	717,76

Source : DGEC

On constate que les restes à payer au 31 décembre 2022 sont en partie liés aux opérations de 2017, ce qui n'est pas cohérent avec le rythme de décaissement présenté *supra*. Le ministère indique que certaines opérations sont « en phase de régularisation et leur clôture n'a pas été engagée », du fait de demandes de solde qui n'ont pas été effectués dans les délais impartis.

B - Une situation héritée de la création du CAS

La LFI 2012 a plafonné à 377 M€ le niveau des autorisations d'engagement et des crédits de paiement se rapportant au CAS. Les montants institués par le décret n° 2011-2033 du 28 décembre 2011 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 permettaient de couvrir les dépenses relatives à l'exercice 2012 mais pas les dépenses au titre des aides attribuées les années antérieures mais restant à payer, correspondant aux engagements d'EDF et s'élevant à 410 M€.

Des autorisations pour l'engagement de ces dépenses restant à payer au 31 décembre 2011 ont été accordées par la direction du budget en 2012, sous forme d'autorisations d'engagement dites « techniques »³⁵. Cette opération a fait l'objet d'une régularisation *ex post* dans le cadre de la loi de règlement pour 2012 qui a prévu, à ce titre, « une ouverture exceptionnelle en autorisations d'engagement ».

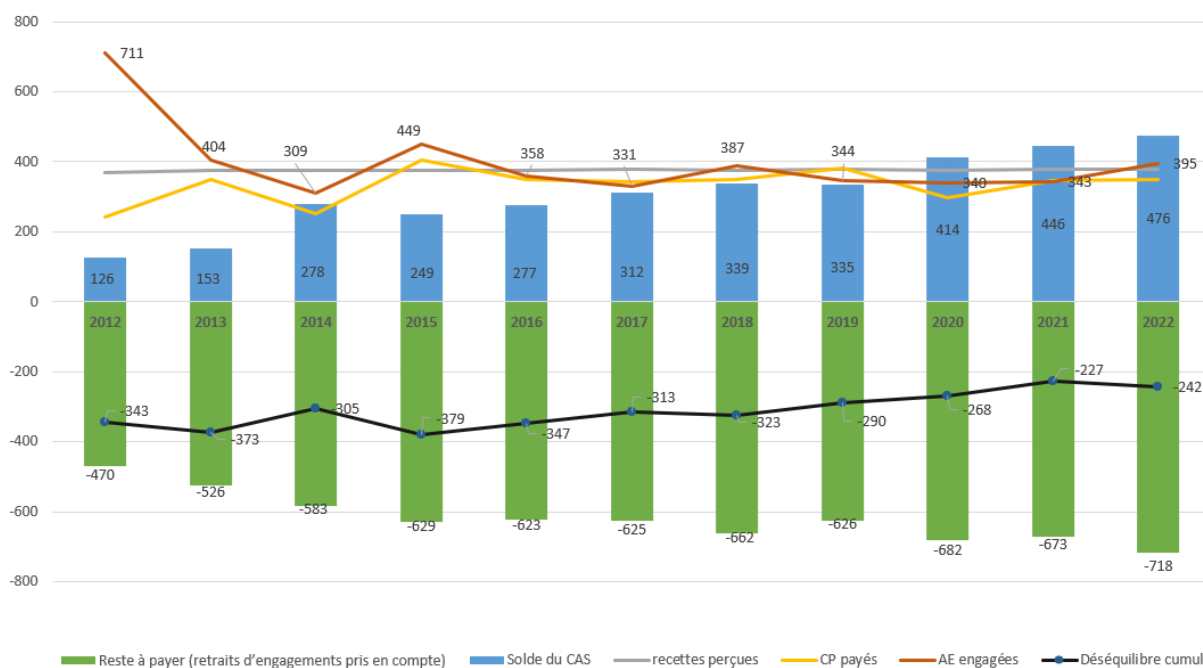
³⁵ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2012, 2013*.

Ainsi, 787 M€ d'AE étaient disponibles à l'ouverture du CAS compte tenu des AE ouvertes en LFI 2012 (377 M€) et de la reprise de 410 M€ d'AE (sous forme d'AE techniques). Les recettes se sont élevées cette même année à 367 M€ et 241 M€ de CP ont été consommés, portant le solde au 31 décembre 2012 à 126 M€. 711 M€ d'AE ayant été engagées (AE ouvertes en 2012 et AE techniques), le reste à payer global (engagements antérieurs à 2012 et engagements de 2012) était alors de 470 M€ (711-241=470 M€).

Au 31 décembre 2012, le CAS était donc en déséquilibre d'environ 344 M€ (470-126=344 M€).

Le graphique n° 4 présente un historique des recettes perçues, AE engagées, CP payés, restes à payer, soldes et déséquilibres du CAS depuis sa création en 2012. Il met en lumière le fait que le CAS a toujours été en déséquilibre significatif, d'une année de CP environ à chaque clôture d'exercice (en moyenne 318 M€ depuis 2012). Comme expliqué *supra*, cette situation ne résulte pas d'un manque de recettes cumulé mais d'un déséquilibre initial non apuré, lié à la reprise des engagements d'EDF sous forme d'AE techniques, sans les CP nécessaires pour les honorer.

Graphique n° 4 : recettes perçues, AE engagées (REJB déduits), CP payés, restes à payer, solde et déséquilibre au 31 décembre de l'année (en M€)



Note : les AE sont présentées nettes des REJB. Toutefois, il existe une incertitude sur la prise en compte des retraits d'engagements de 2016.

Source : Cour des comptes d'après données DGEC, DB et CBCM

Le déséquilibre constaté en 2022 est ainsi de 241,6 M€. Il résulte de la différence entre les niveaux des restes à payer, qui s'élève à 718 M€, en augmentation significative du fait d'une importante consommation des AE ouvertes, et du solde, de 476 M€. De manière comparable à l'année 2018 par rapport à 2017, on constate qu'après une diminution constante depuis 2019,

en raison notamment du moindre niveau des AE consommées³⁶, marginalement du fait de la crise sanitaire, tandis que les recettes étaient presque égales aux prévisions, le déséquilibre est de nouveau en hausse d'environ 14,7 M€. Cette aggravation du déséquilibre est due à un taux d'exécution des AE élevé y compris après reports, alors qu'il a été procédé à peu de retraits d'engagement en 2022 (cf. *infra*).

Alors que les actions entreprises au cours des dernières années laissaient entrevoir un rétablissement de l'équilibre du CAS au bout de quinze ans, cette perspective n'apparaît plus aussi évidente à la clôture de l'exercice 2022. Le déséquilibre du CAS doit être redressé selon un plan défini. À cette fin, il convient de progresser dans l'apurement des engagements devant faire l'objet d'un retrait³⁷. Ceux-ci ne se sont élevés qu'à 2,3 M€ en 2022, en baisse significative par rapport aux précédentes années (7,7 M€ en 2021, 13,5 M€ en 2020 et 5,7 M€ en 2019). Ce travail doit être accentué.

Le ministère indique qu'en 2023, les retraits seront plus importants ; il entend également de poursuivre l'utilisation de la différence entre le niveau de recettes et le niveau des engagements pour réduire le déséquilibre. Il s'agit avant tout de maintenir un écart de 17 M€ entre recettes et crédits ouverts en LFI (à l'instar de ce qui a été programmé depuis 2018). Cependant, comme la résorption prendrait alors presque quinze ans, la direction du budget considère qu'il faut réaliser un effort supplémentaire sur la budgétisation des AE³⁸ : pour résorber le déséquilibre en dix ans, la direction du budget propose de prévoir un différentiel entre les AE et les ressources affectées au CAS à hauteur de 34 M€ contre 17 M€ actuellement.

Il serait ainsi souhaitable que l'apurement attendu par ces différents leviers soit rigoureusement planifié afin d'obtenir une lisibilité sur l'horizon de résorption du déséquilibre.

II - Une amélioration de la gestion en cours

A - Une amélioration de la clôture des engagements et de la gestion des retraits d'AE à poursuivre

La DGEC indique que chaque année, elle clôture les dossiers de plus de quatre ans devenus sans objet, ou ceux plus anciens prorogés qui doivent l'être obligatoirement en application de l'article 15 du décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020. Des opérations d'apurement d'AE (ou REJB) ont ainsi été effectuées en 2022, à hauteur de 2,3 M€, soit un montant très inférieur aux trois dernières années. Les CP correspondants sont automatiquement annulés.

³⁶ Pour mémoire, c'est la consommation des AE qu'il convient de prendre en compte pour la résorption du déséquilibre, et non celle de CP.

³⁷ En moyenne, depuis la création du CAS, 1,7 % d'AE engagées ne sont pas demandées et ne donnent donc lieu à aucun paiement (cf. partie 2.1.1).

³⁸ La Cour avait noté dans une NEB précédente que cet effort devait conduire à baisser les AE en LFI plutôt qu'à compter sur une sous-exécution systématique des programmes.

Il est prévu de poursuivre en 2023 l'annulation des engagements juridiques devenus caducs (de la programmation 2018 avec prorogation, 2019 sans prorogation) et de réitérer les demandes d'annulation des engagements juridiques plus récents mais non opérées. Ces opérations d'annulation permettent de faire décroître le montant des restes à payer du CAS. Toutefois, la direction du budget a constaté que tous les retraits d'AE opérés depuis 2012 n'avaient pas donné lieu à un retrait des CP correspondants, engendrant ainsi une incertitude sur le montant exact des restes à payer. Interrogé sur ce sujet, le ministère a indiqué mener des investigations, mais n'a pas fourni d'éléments concrets. Il conviendrait de poursuivre l'actualisation de Chorus pour garantir l'évaluation des restes à payer en s'assurant que Chorus reflète bien les décisions de recyclage ou d'annulation des AE depuis la création du CAS. La Cour maintient donc la recommandation suivante :

B - Un système d'information à rendre opérationnel pour en faire un outil de pilotage

1 - Un lent développement du SI-FACÉ, du fait de difficultés non-anticipées

Des travaux de fiabilisation de la prévision d'exécution ont été menés avec le CBCM. Ces travaux s'inscrivent dans le projet de dématérialisation des opérations et de gestion des subventions (SI-FACÉ) initié en 2017 (cf. *supra*), qui a pour objectif de :

- fluidifier l'interface avec les AODE, les rendre plus autonomes dans le suivi de l'instruction de leurs demandes, améliorer le suivi des anomalies lors des différentes phases d'instruction, avoir une vision globale sur plusieurs années des subventions octroyées et de la consommation des crédits ;
- optimiser l'allocation des subventions, rendre plus interactif le processus de demandes de paiement ;
- développer l'action qualitative de la gestion du FACÉ : dématérialisation des procédures et des envois de documents, amélioration du suivi des subventions octroyées et de l'avancement des travaux, réduction des délais de paiement par l'interface avec Chorus.

Après des développements réalisés par le prestataire principalement au cours de l'année 2018, le retard pris au fil des mois sur le chantier de dématérialisation n'a pas permis sa mise en production en janvier 2020 comme initialement prévu. Une nouvelle échéance a été fixée pour la finalisation de l'outil en août 2020, qui n'a pas pu être tenue du fait de la crise sanitaire.

En parallèle, la perspective d'une modification réglementaire a conduit la mission FACÉ à envisager une deuxième version de l'outil (« V2 »), non anticipée initialement, et une ouverture des crédits correspondants, amplifiée en 2021 (cf. partie 1. 3. 3). Le déploiement de l'outil n'a finalement été effectif qu'à partir du 25 février 2021. Du fait des difficultés identifiées dès 2021, l'année 2022 a permis de renforcer la fiabilité du système et d'améliorer l'extraction d'une partie des données.

Toutefois, à la fin de l'année 2022, les déficiences relevées dans la *NEB* précédente n'ont pas été résolues : la compatibilité avec Chorus n'est pas effective ; l'extraction de l'ensemble des données n'est pas possible ; la saisine des informations se révèle compliquée, de même que

les échanges avec les AODE *via* l'outil. Le ministère et la direction du budget indiquent que les dysfonctionnements identifiés ont conduit à des arrêts d'utilisation du système d'information, et donc des retards dans l'octroi et le paiement des crédits.

Plus largement, les fonctionnalités actuelles du système ne permettent pas d'apprécier l'efficacité des investissements réalisés avec les financements du FACÉ.

Le développement de ce système d'information a donc fait face à des difficultés d'anticipation. Les enjeux de numérisation des données et de développement de la messagerie intégrée sont primordiaux pour l'année 2023. La Cour invite le ministère à mieux anticiper les besoins et l'utilisation qui est faite de l'outil pour resserrer les délais de réalisation et tenir les coûts.

2 - Utiliser le SI-FACÉ pour améliorer la gestion des CP

Selon la DGEC, des fonctionnalités de pilotage budgétaire et de prévision de la dépense sont prévues au cahier des charges de l'outil. Lorsque l'outil sera opérationnel, de telles fonctionnalités devraient donner l'opportunité d'affiner la programmation des crédits, en tenant compte du fait que le FACÉ finance des projets d'infrastructures. L'outil, grâce à la transmission anticipée des décaissements prévisionnels des AODE, permettrait une documentation plus fine du besoin de CP. Il faudrait toutefois que les difficultés identifiées précédemment soient résolues.

Aujourd'hui, la totalité des CP non consommés est en effet reportée d'une année sur l'autre. Toutefois le montant des CP reportés ne reflète pas le niveau des restes à payer (*cf.* partie 2.2) et ne tient pas systématiquement compte des REJB de l'année.

L'opérationnalité du SI-FACÉ, permettant un meilleur dimensionnement des CP, et sa pleine appropriation par les AODE devraient accroître la lisibilité des flux relatifs à la gestion du CAS.

C - Un contrôle de l'usage des aides à accentuer³⁹

En 2022, le ministère a pu effectuer 18 contrôles, reprenant ainsi après la crise sanitaire⁴⁰ un rythme normal. Ces opérations sont réalisées par les membres de la mission du financement de l'électrification rurale (MFER), un agent étant spécifiquement chargé de cette tâche. Pour pallier les difficultés de déplacement, des contrôles « à distance » ont été conduits de manière expérimentale en 2021. Cette modalité de contrôle, reconduite à une seule reprise en 2022 pour des motifs conjoncturels, devraient être accentuée en 2023 pour des raisons principalement liées à la disponibilité de l'agent, sans toutefois que la mission ait pu en mesurer la pertinence et en ait effectué un bilan, au regard notamment de l'utilisation de la base de données (*cf. infra*).

³⁹ Il existe également un contrôle *a posteriori* mené par le CBCM. En effet, un arrêté du 28 décembre 2018, portant suspension partielle du contrôle budgétaire *a priori*, au ministère de la transition écologique et solidaire et au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a permis d'exempter complètement le FACÉ, en 2019 et 2020, de tout visa *a priori* des engagements de crédits afin de réduire encore le délai d'attribution des subventions aux AODE. Cette mesure conduit le contrôleur budgétaire et comptable à mettre en œuvre une nouvelle forme de dialogue avec la DGEC, centrée sur la vérification de la soutenabilité de la gestion, ainsi que sur l'effectivité et l'efficacité du dispositif de contrôle interne budgétaire. En contrepartie de cet allègement des contrôles *a priori*, un contrôle *a posteriori* a été mené sur l'exécution du CAS.

⁴⁰ Au lieu d'une vingtaine habituellement, seuls 10 (en 2021) et 14 contrôles (en 2020) avaient été menés précédemment.

Ces contrôles concernent les opérations achevées et portent sur la réalisation effective et qualitative des travaux prévus et pour lesquels un financement a été accordé. De manière plus précise, les principaux points de contrôle effectués visent la vérification : du réel achèvement de travaux (réception de fin de chantier, absence de reliquat de chantier ou de l'ancien réseau...) ; de la cohérence entre les montants des factures présentées et ceux déclarés sur les certificats de demande de paiement adressés à la mission FACÉ ; de la cohérence des longueurs et des caractéristiques des différents câbles HTA et BT posés et déposés (réseaux et branchements) entre les plans et les factures ; du métrage de portions des principaux câbles HTA, BT à l'aide d'un odomètre ; des caractéristiques des poteaux facturés (béton armé ou bois) en pose ou en dépose ; de l'absence de ligne de facturation liée à l'éclairage public ; de la valorisation des fils nus en cuivre déposés ; de l'existence des différents coffrets réseaux.

Une base de données relative aux coûts de travaux a par ailleurs été constituée courant 2018, pour les seules données du programme principal. Elle est alimentée en continu depuis 2019, à partir de données des annexes techniques jointes aux certificats de paiement pour solde. Elle est opérationnelle et comprend un échantillonnage d'opérations de plus en plus conséquent. Cette base a pour objectif de transmettre des informations diverses aux syndicats, telles que des ratios de comparaison durant les opérations de contrôle ou lors de la diffusion du bilan annuel des contrôles effectués.

La base permet un contrôle plus efficace des coûts *ex post* des opérations. L'établissement des coûts moyens des travaux par sous-programme, le suivi de l'évolution annuelle des coûts et la transmission des informations aux syndicats est facilitée. Il est ainsi plus aisé de renseigner les indicateurs de performance (cf. *infra*). Par ailleurs, en 2020 a été instituée une vérification des annexes techniques et financières par le contrôleur en amont du règlement du solde. Tout écart significatif donne lieu à une demande de justification pour corriger éventuellement la donnée renseignée.

Cependant, l'efficacité de la base dépend de la précision des renseignements des annexes techniques fournies par les syndicats. Par ailleurs, elle ne permet de connaître ni les coûts unitaires des matériaux, ni les coûts par type de prestations, ce qui pourrait pourtant permettre le parangonnage. Enfin, l'utilisation de la base par la mission est récente : ce n'est qu'en 2021 que l'exploitation des données a conduit à interroger des AODE sur l'utilisation des aides, et aucune demande n'a été formulée en 2022. Il conviendrait donc non seulement de finaliser et fiabiliser les données de cette base, mais également de les utiliser de manière plus régulière, comme le recommande la Cour depuis la NEB précédente :

III - Une démarche de performance à fiabiliser

Une refonte importante des indicateurs de performance de la mission a été réalisée dans le PLF 2020, visant à mieux quantifier l'apport du FACÉ dans l'amélioration de la qualité des réseaux électriques en milieu rural. Le nombre d'indicateurs a été revu largement à la baisse par rapport à la période précédente, passant de onze à trois indicateurs seulement⁴¹.

Sur la mission FACÉ en général, un indicateur est instauré afin de mesurer l'objectif « *d'améliorer le rythme de décaissement des subventions attribuées aux AODE* ». Deux données sont mesurées :

- le stock de crédits engagés sur les programmations des années N-1 à N-4 mais non encore décaissés au 31 décembre de l'année N, rapporté à la dotation annuelle moyenne (en valeur) ;
- la part des départements disposant d'un stock de subventions non décaissées représentant plus de deux années de dotation moyenne (en %).

Sur le programme 793, deux indicateurs permettent d'apprécier l'objectif « *d'amélioration de la qualité des réseaux de distribution* » :

- le premier, intitulé « *Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus* » mesure, en pourcentage, d'un côté la « *part des km de fil nu déposé en N-2 avec l'aide du CAS Facé* » (sur le nombre de km de fils nus total) et par ailleurs la « *part des km de fil nu déposé en N-2 sans l'aide du CAS Facé* » (pour information).
- l'autre indicateur intitulé « *résorption des départs mal alimentés (DMA)* » mesure en pourcentage d'un côté la « *part des départs mal alimentés résorbés en N-2 avec l'aide du CAS FACÉ* » (sur le nombre de DMA total) et d'un autre côté la « *part des départs mal alimentés résorbés en N-2 sans l'aide du CAS FACÉ* » (pour information).

Les indicateurs relatifs aux stocks de subventions sont alimentés par des données issues de Chorus. Les deux autres indicateurs (DMA et km de fils nus déposés) sont alimentés à partir des données de l'inventaire biennal des besoins renseignés par les AODE en N au titre des années N-1 et N-2.

Compte tenu du caractère singulier et du faible nombre des projets soutenus par le programme 794, il n'a pas été jugé pertinent d'établir d'indicateur sur ce programme.

⁴¹ Les anciens indicateurs ne sont plus suivis. Les sources des données sont au demeurant toujours existantes (inventaire des besoins et base de données de la mission FACÉ à la DGEC).

Les tableaux du réalisé 2022 des indicateurs de performance sont donnés ci-après.

Tableau n° 10 : indicateur de performance de la mission

	N°	Intitulé	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Réalisé 2022	PAP 2023	Cible 2024
Améliorer le rythme de décaissement des subventions attribuées aux AODE	1.1	Stock de subventions attribuées restant à décaisser par les AODE						
		<i>Stock de crédits engagés sur les programmations des années N-1 à N-4 mais non encore décaissés au 31 décembre de l'année N, rapporté à la dotation annuelle moyenne (nombre)</i>	0,89	1,01	1,06	1,0	0,90	1,0
		<i>Part des départements disposant d'un stock de subventions non décaissées représentant plus de 2 années de dotation moyenne (en %)</i>	29	17,2	17,2	12,9	11,2	17

Source : PAP 2023 et DGEC

Tableau n° 11 : indicateur de performance du P 793

	N°	Intitulé	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Réalisé 2022	PAP 2023	Cible 2024
Améliorer la qualité des réseaux de distribution	1.1	Résorption des départs mal alimentés (DMA)						
		<i>Part des départs mal alimentés résorbés en N-2 avec l'aide du CAS FACÉ (en %)</i>	35	17,2	23,1	17,6	19,0	20,0
		<i>Part des départs mal alimentés résorbés en N-2 sans l'aide du CAS FACÉ (pour information)</i>	/	1,3	1,9	1,7	1,7	1,7
	1.2	Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus						
		<i>Part des km de fil nu déposé en N-2 avec l'aide du CAS FACÉ (en %)</i>	8,3	8,9	8,2	7,7	8,0	8,0
		<i>Part des km de fil nu déposé en N-2 sans l'aide du CAS FACÉ (pour information)</i>	0,4	0,4	0,9	0,8	0,8	0,8

Source : PAP 2023 et DGEC

Cette refonte permet effectivement une meilleure appréciation de l'efficacité des aides (indicateurs de résultats du programme 793) et de l'efficience de la gestion du CAS (indicateur de stock d'aides). Ils sont plus pertinents que les précédents indicateurs, en ce qu'ils sont liés au volume de financements accordés aux AODE et à l'évolution du rythme de décaissement des subventions attribuées.

L'indicateur 1.1 de la mission mesure déjà les efforts de pédagogie menés par la mission. La mise en place des pénalités de stock complète cette démarche. Toutefois, comme le confirme le faible niveau de ces pénalités (6,1 M€ en 2022), il est possible que cet indicateur ne soit pas un réel outil de performance.

S'agissant des cibles des indicateurs du P793, la stabilisation est en cours, notamment pour la « sécurisation des réseaux basse tension en fils nus ». En revanche, l'indicateur concernant la « résorption des départs mal alimentés (DMA) » présente des résultats faibles (moins de 18 % de DMA résorbés en 2021 contre 35 % en 2019). De manière plus générale, l'estimation du nombre de DMA n'est pas aisée : un changement de méthode de comptabilisation avait conduit en 2018 à un chiffre multiplié par trois en zone rurale ; certains départements ne présentent aucune donnée relative aux DMA. Ainsi, pour que les indicateurs du P793 soient utiles, les données qui les renseignent devraient être précisées et fiabilisées.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. (Recommandation maintenue) établir en vue du PLF 2024, un plan d'apurement pluriannuel du déséquilibre originel entre les engagements réalisés et les ressources disponibles (DGEC, DB) ;*
 - 3. (Recommandation maintenue) gérer plus rigoureusement les retraits d'engagement (DGEC) ;*
 - 4. (Recommandation maintenue) définir un plan d'actions pour mieux dimensionner l'ouverture des CP en fonction des AE octroyées (DGEC) ;*
 - 5. (Recommandation maintenue) poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle et enrichir la base de données en intégrant l'état d'achèvement des travaux (DGEC) ;*
 - 6. (Recommandation maintenue) améliorer la fiabilité des données renseignées dans le cadre des inventaires biennaux de sorte à faire des indicateurs de réels outils de performance (DGEC).*
-

Chapitre III

Les perspectives d'évolution

I - Un cadre réglementaire renouvelé mais des incertitudes juridiques à résoudre

La DGEC a mis en place une réforme du FACÉ à la fin de l'année 2020. Le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, pris notamment en application de l'article 14 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, abroge le décret du 14 janvier 2013 (art. 21⁴²). Il a revu les règles relatives aux aides pour l'électrification rurale dans le triple objectif d'adapter le cadre réglementaire aux « communes nouvelles », d'élargir ses objectifs à la transition énergétique, et de renforcer le caractère pilotable des dépenses du CAS (cf. annexe n° 3). En application du décret, un arrêté a été pris le 13 avril 2021, donnant notamment une base juridique au régime de pénalités pour stock d'aides. Les besoins des territoires ultramarins ont été mieux pris en compte.

Cette réforme est toutefois inaboutie. D'une part, elle n'a pas modifié les critères de ruralité du décret du 14 janvier 2013⁴³. Le nouveau cadre réglementaire prolonge ainsi l'attribution d'aides pour les communes historiquement rurales qui se sont regroupées⁴⁴ et rend éligibles aux aides 458 anciennes communes qui bénéficiaient jusqu'alors du FACÉ. Or, le classement dans le régime urbain ou rural a en effet des conséquences en termes de répartition des compétences entre concessionnaire et concédant pour le financement et la réalisation des travaux sur le réseau de distribution. La réflexion engagée en 2017 concernant une nouvelle définition de la ruralité a donné lieu à des propositions en 2019, qui n'ont pas été retenues (cf. l'annexe n° 4). Cette évolution avait été envisagée à moyens budgétaires constants : le niveau médian des aides aurait été adapté en fonction du nombre de bénéficiaires. Le conseil à l'électrification rurale a cependant refusé une telle évolution.

D'autre part, la situation des « communes nouvelles » n'est pas assise juridiquement⁴⁵ : aucune base légale ne permet de traiter différemment des parties d'une même commune. À la suite d'un arbitrage interministériel, il a été décidé de maintenir le traitement différent des parties d'une

⁴² Sauf les dispositions relatives aux modalités de versement des avances, acomptes et soldes des années de programmation antérieures à 2021, pour les opérations engagées, jusqu'à leur terme.

⁴³ Art. 2, 1° et 2°, al. 1 et 2 du décret du 10 décembre 2020.

⁴⁴ Normalement exclues des critères de ruralité, ces communes nouvelles bénéficiaient jusqu'à fin 2020 d'une extension des règles, au titre de l'art. 8 de la loi 2016-1500.

⁴⁵ L'article 257 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 fige la situation et renvoie au décret du 10 décembre 2020.

même commune, pour ne pas priver les communes concernées des aides du FACÉ en 2021, alors que le Conseil d'État avait proposé de disjoindre cette disposition. Pour résoudre cette difficulté, le ministère chargé de la transition écologique envisage de proposer au conseil à l'électrification rurale une nouvelle réforme de l'éligibilité des « communes nouvelles ».

Par ailleurs, l'article 3 du décret permet de transformer le taux de subventionnement de 80 % des projets en plafonnement. Cette possibilité n'a pas été retenue dans les textes d'application, et notamment l'arrêté du 13 avril 2021.

Enfin, le nouveau cadre réglementaire permet de mieux prendre en compte les besoins des territoires ultramarins. Toutefois, certaines mesures spécifiques déjà évoquées par la Cour pourraient permettre une meilleure consommation de crédits, que ce soit la modification de la clé de répartition des crédits, la création d'un sous-programme spécial ou la question de la conservation de la maîtrise d'ouvrage par les AODE dans certains territoires concernés.

Ces perspectives développées par la Cour dans son rapport relatif au contrôle de gestion du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, publié en septembre 2022⁴⁶, devraient s'intégrer dans une réflexion plus globale sur le rôle du FACÉ.

II - Des perspectives d'évolution du circuit financier du FACÉ à envisager à moyen terme

Comme l'indiquaient les NEB précédentes, trois réformes du FACÉ peuvent être envisagées.

Il serait possible tout d'abord de généraliser le modèle de gestion de la distribution d'électricité en zone urbaine. Dans ce modèle, les gestionnaires du réseau de distribution exerceraient la maîtrise d'ouvrage des travaux, qu'ils soient en zone urbaine ou rurale, ces investissements étant financés par les recettes usuelles du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité – le TURPE (*cf.* encadré).

Les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)

Les gestionnaires de réseaux assurent le développement, l'exploitation et l'entretien des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Pour accomplir ces missions, ils perçoivent, auprès des utilisateurs du réseau (c'est-à-dire les consommateurs d'électricité), les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE). La CRE fixe les méthodologies utilisées pour établir ces tarifs.

⁴⁶ Cour des comptes, Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, septembre 2022.

Le TURPE est facturé au travers de plusieurs composantes : 1/ la composante de gestion, qui couvre les coûts de gestion clientèle supportés par les gestionnaires de réseaux ; 2/ la composante de comptage qui couvre les coûts de comptage, de contrôle, de relève, de transmission de données de facturation ; 3/ la composante de soutirage qui couvre principalement les charges d'exploitation et de capital liées aux infrastructures de réseau ainsi que le coût d'achat des pertes. Le TURPE comprend également la contribution d'Enedis et des ELD au FACÉ.

Il serait également envisageable, par souci de simplification, de limiter l'application de la réforme du modèle de gestion à la seule zone de desserte Enedis, impliquant le recentrage du CAS FACÉ sur les 5 % du territoire couverts par EDF SEI et les entreprises locales de distribution (ELD).

Il serait enfin possible d'envisager une réforme moins radicale, dans laquelle les AODE conserveraient leurs prérogatives sur la maîtrise d'ouvrage des travaux, mais percevraient directement les prélèvements inclus dans le TURPE – qui alimentent actuellement le FACÉ – selon le même circuit de financement que les redevances au titre des investissements.

La DGEC considère que le pilotage des investissements sur les réseaux électriques doit se faire au plus près des besoins du terrain, et exclut de ce fait une généralisation du régime urbain de gestion des réseaux de distribution. Pourtant, une telle généralisation ne s'opposerait pas à ce que la maîtrise d'ouvrage ait une connaissance fine du développement des territoires et de leurs activités stratégiques.

La direction du budget estime quant à elle qu'une réforme en ce sens permettrait un financement unifié des investissements dans les réseaux tant urbains que ruraux par le TURPE, en générant des économies d'échelle significatives, et qu'*a minima* un recentrage sur les 5 % des territoires non-couverts par Enedis serait opportun. Pour autant, la DB considère que la priorité porte sur la définition d'un plan d'apurement du déséquilibre persistant du CAS.

Dans le contexte de l'extension du périmètre du FACÉ à de nouveaux projets, une telle réforme présenterait également l'avantage d'éviter un effet d'aubaine pour des projets de transition énergétique ou des projets pilotes de solutions innovantes qui, sous couvert de leur portage par le FACÉ, se verraient allouer des enveloppes significatives qui devraient normalement relever de crédits budgétaires « classiques »⁴⁷. Ce risque, limité au regard de l'exécution 2021 et 2022 et de la quasi-absence de consommation de crédits sur les sous-programmes concernés, existe toutefois, comme le démontre l'utilisation des dépenses du programme 362 – *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

En revanche, le FACÉ a vocation à être intégré au « périmètre des dépenses de l'État », tel que proposé par le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027⁴⁸.

⁴⁷ Notamment pour ne pas créer d'inégalités d'accès aux financements entre les territoires, puisque les territoires urbains ne disposeront pas des mêmes facilités de subventionnement.

⁴⁸ Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, article 9.

Comme souligné par la Cour dans ses NEB précédentes, l'exclusion du FACÉ de la norme de dépenses pilotables, au titre de l'annexe 4 à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, apparaissait contestable au regard de l'extension de son périmètre et du caractère discrétionnaire et pilotable des subventions.

ANNEXES

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, observations définitives, septembre 2022 ;
- « Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins », Insertion au RPA, février 2018 ;
- « Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer », Insertion au RPA, février 2013.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N° 2021	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*	Justification	Devenir
1	Gérer plus rigoureusement les retraits d'engagement (<i>destinataire : DGEC</i>).	Réalisé : L'analyse des dossiers 2018 non clôturés a montré qu'aucun d'entre eux n'avait échappé au traitement en REJB.	Mise en œuvre incomplète	Les retraits d'engagement (REJB) ont été très limités en 2022 (2,3 M€).	Recommandation maintenue
2	Définir un plan d'actions pour mieux dimensionner l'ouverture des CP en fonction des AE octroyées (<i>destinataires : DGEC</i>).	Non réalisé : Etant donné le statut de CAS, il paraît difficile d'établir un fonctionnement différent de AE=CP	Non mise en œuvre	La question n'est pas de prévoir un fonctionnement différent de AE=CP, mais de limiter les reports de crédits, ce qui était l'objet d'une partie de la réforme réglementaire de 2020.	Recommandation maintenue
3	Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle et enrichir la base de données en intégrant l'état d'achèvement des travaux (<i>destinataire : DGEC</i>).	En projet : Le SI-Facé permettra à terme d'intégrer des données économiques. Il permettra également de vérifier des cohérences techniques en phase projet et en phase réalisation	Mise en œuvre en cours	Le SI-Facé fait toujours face à de nombreux dysfonctionnements qui n'ont pas été résolus en 2022.	Recommandation maintenue

N° 2021	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*	Justification	Devenir
4	Établir en vue du PLF 2023 un plan d'apurement pluriannuel du déséquilibre originel entre les engagements réalisés et les ressources disponibles (<i>destinataires DGEC, DB</i>)	Dispositif maintenu : Maintien du montant des recettes à appeler à un montant supérieur à celui des dépenses. Intégration des annulations de crédits	Mise en œuvre incomplète	Le dispositif prévoyant un montant de recettes supérieur aux dépenses ne permet pas une résorption rapide du déséquilibre, comme la Cour le relève chaque année.	Recommandation maintenue (exceptée la référence au PLF 2023) : « Établir en vue du PLF 2024 un plan d'apurement pluriannuel du déséquilibre originel entre les engagements réalisés et les ressources disponibles »
5.	Améliorer la fiabilité des données renseignées dans le cadre des inventaires biennaux de sorte à faire des indicateurs de réels outils de performance (<i>destinataire : DGEC</i>).	En projet : L'exercice d'inventaire 2023 comprendra une comparaison des données nouvelles aux données antérieures ainsi que d'autres vérifications de cohérence	Non mise en œuvre	Le ministère reconnaît lui-même que la mise en œuvre est prévue en 2023, mais en 2022 ce chantier n'a pas été mené.	Recommandation maintenue

* Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet

Annexe n° 3 : la réforme du cadre réglementaire du FACÉ

La DGEC a mis en place une réforme du FACÉ, suivant certaines propositions du rapport d'information présenté par M. Genest au nom de la Commission des finances du Sénat en 2017.

Le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, pris notamment en application de l'article 14 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, abroge le décret du 14 janvier 2013 (art. 21⁴⁹). Il a revu les règles relatives aux aides pour l'électrification rurale dans le triple objectif d'adapter le cadre réglementaire aux « communes nouvelles », d'élargir ses objectifs à la transition énergétique, et de renforcer le caractère pilotable des dépenses du CAS.

Sans modifier les critères de ruralité du décret du 14 janvier 2013⁵⁰ alors même que ce pouvait être envisagé, le nouveau cadre réglementaire prolonge l'attribution d'aides pour les communes historiquement rurales qui se sont regroupées⁵¹. Il rend ainsi éligibles aux aides 458 anciennes communes qui bénéficiaient jusqu'alors du FACÉ.

Le décret élargit les objectifs du FACÉ aux « opérations de transition énergétique ». Ces opérations visent à financer l'installation de dispositifs intelligents de gestion de la demande en puissance ou en stockage, et à développer des « solutions innovantes permettant une gestion plus efficace du réseau électrique » présentant un caractère innovant pour la distribution d'électricité (art. 1^{er}, 2^o⁵²). Ils forment deux nouveaux sous-programmes du P794. Ils se sont trouvés toutefois concurrencés par les crédits du Plan de relance et n'ont pas conduit à de consommation de crédits en 2021 (cf. partie 1).

Pour renforcer le caractère pilotable des dépenses du CAS, le nouveau cadre réglementaire prévoit la transmission plus rapide des programmations de travaux, au 30 septembre et non plus au 31 décembre de chaque année, pour laisser au ministère le temps d'instruire les dossiers. L'objectif est de faciliter l'engagement de la totalité des AE dans l'année, sans avoir recours à des reports sur l'année suivante (art. 7, I).

Par ailleurs, le démarrage des travaux est prévu dans l'année suivant la décision attributive de subvention (au lieu de deux à trois ans actuellement) sans quoi la subvention est réputée caduque (art. 14). L'objectif est d'accélérer le rythme des décaissements.

Le décret instaure également une modulation des subventions versées. Le montant du versement prévisionnel de trésorerie (avance) passe de 10 % à 20 % du montant de la subvention, pour accélérer le rythme des décaissements et accroître la part immédiatement prévisible de consommation de chaque sous-programme. Le taux de 80 % de subventionnement des projets devient par ailleurs un plafond. Le taux de subvention est fixé selon un barème prévu par arrêté ministériel (sous-programme renforcement des réseaux, extension des réseaux, enfouissement ou pose en façade des réseaux pour des raisons d'ordre esthétique et de sécurisation des fils nus) ou, pour les autres lignes du programme (notamment intempéries et haute tension), annuellement par le ministre selon le nombre de demandes rapporté à l'enveloppe budgétaire totale affectée au sous-programme et des caractéristiques des projets (art. 3).

⁴⁹ Sauf les dispositions relatives aux modalités de versement des avances, acomptes et soldes des années de programmation antérieures à 2021, pour les opérations engagées, jusqu'à leur terme.

⁵⁰ Art. 2, 1° et 2°, al. 1 et 2 du décret du 10 décembre 2020.

⁵¹ Normalement exclues des critères de ruralité, ces communes nouvelles bénéficiaient jusqu'à fin 2020 d'une extension des règles, au titre de l'art. 8 de la loi 2016-1500.

⁵² La Cour avait recommandé, dans son insertion au RPA 2016, de « centrer les financements du FACÉ sur les investissements prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique ».

Une plus grande souplesse et clarté dans l'attribution des subventions : l'AODE peut modifier l'état prévisionnel de ses projets de travaux jusqu'à l'échéance de la fin des travaux pour tenir compte de l'évolution de leurs priorités (art. 7, II) et de la possibilité donnée à une AODE de renoncer au bénéfice d'une aide (art. 7, IV). Les études préalables peuvent être financées (art. 8, al. 2).

Un arrêté a été pris en application du décret le 13 avril 2021, prévoyant notamment une majoration de droits à subvention alloués au titre du sous-programme « Renforcement » à hauteur de 20 % pour les territoires d'Outre-mer ; de nouveaux critères de répartition pour certains sous-programmes (comme « Extension ») ; une base juridique pour les pénalités pour stock d'aides.

Annexe n° 4 : modification non-retenue des critères de ruralité

L'éligibilité des aides du FACÉ est conditionnée aux critères de ruralité, détaillées dans l'encadré *infra*.

Définition de la ruralité

Selon le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale, une commune est considérée comme rurale et est éligible aux aides du FACÉ si elle remplit deux conditions cumulatives :

- une population totale inférieure à 2 000 habitants ;
- une situation hors du périmètre d'une unité urbaine (au sens de l'INSEE) dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants.

Toutefois, le préfet peut, à la demande d'une autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et après avis du ou des gestionnaires de réseau concernés, étendre par arrêté motivé le bénéfice des aides à des travaux effectués sur le territoire de communes dont la population totale est inférieure à cinq mille habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat.

Le préfet peut également soustraire une AODE, à sa demande, du bénéfice du régime de l'aide à l'électrification rurale

La redéfinition des critères de ruralité est notamment rendue nécessaire du fait que la politique de regroupement de communes et de création de communes nouvelles amène certaines d'entre elles à dépasser les 5 000 habitants, sans que le territoire ne cesse de présenter des caractéristiques rurales justifiant l'intervention du FACÉ (habitat dispersé, faible densité démographique).

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 relative aux communes nouvelles a prévu une mesure transitoire – jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux de 2020 – 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 ». Ainsi, l'échéance de révision réglementaire du critère de ruralité du FACÉ a été fixée à la date des élections municipales de 2020.

La piste qu'a suivie la DGEC a conduit à adapter les règles d'éligibilité pour conserver dans le dispositif les communes nouvelles résultant de fusions, qui sans perdre leur caractère rural individuellement, franchissent les seuils de population actuels et basculent dans le régime urbain : le bénéfice antérieur des aides affectées à cette commune reste acquis, le préfet pouvant arrêter après le renouvellement général des conseils municipaux la liste des communes relevant du régime de l'électrification rurale, « compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat ».

Le critère supplémentaire qui avait été initialement prévu était plus large, consistant à donner pouvoir au préfet d'étendre le bénéfice des aides à des communes dès lors que celles-ci seraient classées « très peu denses » ou « peu denses » au titre de la grille communale de densité telle que définie par l'INSEE, et que la densité de leur population ne dépasserait pas 135 hab/km².

Actuellement 27 000 communes bénéficient des aides du FACÉ, pour une population de 16,8 millions d'habitants. Cette dernière piste aurait conduit à rendre 26 372 communes potentiellement éligibles, selon les estimations de la DGEC, soit une variation de l'ordre de 1 % par rapport à la situation actuelle.