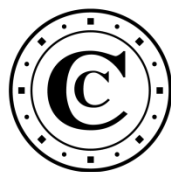


Cour des comptes



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

---

**Note d'analyse de  
l'exécution budgétaire 2014**

# Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

**Programme 793 – Electrification 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, déclarations d'utilité publique et intempéries**

|           | <b>LFI</b>    | <b>Crédits ouverts</b> | <b>Exécution</b>     |
|-----------|---------------|------------------------|----------------------|
| <b>AE</b> | <b>377 M€</b> | <b>414 M€</b>          | <b><u>309 M€</u></b> |
| <b>CP</b> | <b>377 M€</b> | <b>530 M€</b>          | <b>251 M€</b>        |

| <b>Plafond d'emplois en ETPT</b> | <b>ETPT exécutés</b> | <b>Opérateurs : plafond d'emplois</b> | <b>Opérateurs : ETP exécutés</b> |
|----------------------------------|----------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| <b>0</b>                         | <b>0</b>             | <b>0</b>                              |                                  |

| <b>Nombre de dépenses fiscales</b> | <b>Montant estimé des dépenses fiscales</b> |
|------------------------------------|---------------------------------------------|
| <b>0</b>                           | <b>0</b>                                    |

## Synthèse

### Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

---

Le compte d’affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* a été créé en 2011 pour intégrer au budget de l’Etat les opérations du Fonds d’amortissement des charges d’électrification, jusqu’alors retracées dans la comptabilité d’EDF.

Après une première année (2012) marquée par un retard important des engagements et des paiements, suivie d’un rattrapage de ce retard en 2013, l’année 2014 a connu une importante baisse de consommation, due à un fonctionnement perturbé de la mission.

### Une programmation sécurisée

---

La procédure de programmation évite toute dérive des crédits et assure l’ajustement des AE et des CP. Le CAS est en effet constitué en quasi-totalité de dépenses du titre 6. Les recettes sont ajustées aux dépenses dont le plafond est fixé par la LFI. Compte tenu des retards accumulés, on peut même estimer les recettes appelées surabondantes.

### Appréciation d’ensemble

---

**D’une manière générale**, l’exécution budgétaire se traduit par des soldes très élevés en fin d’année : 105 M€ en AE et 278 M€ en CP.

L’explication fournie, à savoir l’interruption pendant plusieurs mois du traitement des dossiers à la suite du départ de plusieurs agents,

montre que la mission est dans la dépendance d'une convention de mise à disposition de personnel d'EDF, qui ne garantit pas la continuité du service.

**En termes de régularité** cette convention soulève une question au regard de l'article 20 de la LOLF qui proscriit l'imputation directe de charges de personnel.

**Concernant la performance**, des indicateurs ont été mis en place à compter de 2013. La Cour a souligné l'an dernier l'incertitude sur les données utilisées pour ces indicateurs, et la nécessité d'outils de suivi et de contrôle qui n'existaient pas avant la création du CAS. Ces indicateurs seront modifiés à compter de 2015.

## Les recommandations de la Cour

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

---

*1/ Renforcer le suivi de l'ensemble des opérations, lancées et en cours, par millésime (année de la décision de financement) et par action, en contrôlant la réalité des travaux et le coût de chaque catégorie. Prioriser les projets dans la programmation annuelle.*

La DGEC met en place un tableau de recensement des opérations par année, non achevé. Le contrôle du coût des travaux fait l'objet d'inspections, mais reste à renforcer. La priorisation n'a pas fait l'objet de mesures particulières.

*2/ Maîtriser les coûts de fonctionnement, notamment de personnel, dans la convention à signer avec EDF. Prévoir la reprise de la gestion du CAS par des agents de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et accélérer l'emménagement dans ses locaux.*

L'emménagement de la mission a eu lieu à l'été 2014, mais les agents EDF partis ont été remplacés par d'autres agents EDF.

*3/ Réexaminer les indicateurs de performance du programme 794, pour lesquels le coût moyen n'est pas pertinent et peut poser des problèmes d'interprétation.*

De nouveaux indicateurs ont été adoptés pour les deux programmes, et présenté dans le PAP pour 2015, année de leur mise en œuvre. La pertinence de ces nouveaux indicateurs sera à vérifier.

**Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014**

---

1/ Améliorer le dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et fixer des objectifs de maîtrise de ces coûts réalistes et vérifiables.

2/ Mettre fin à la convention de mise à disposition d’agents d’EDF.

3/Limiter les reports en ajustant le niveau des recettes.

## Sommaire

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Synthèse .....</b>                                                                           | <b>3</b>  |
| <b>I - Introduction et présentation du compte spécial .....</b>                                 | <b>7</b>  |
| <b>II - Les résultats de l'exercice et la gestion des crédits .....</b>                         | <b>9</b>  |
| A. L'exécution des crédits de la mission en 2014 .....                                          | 9         |
| B. La programmation des crédits et l'évaluation des recettes .....                              | 10        |
| C. La gestion des crédits en cours d'exercice .....                                             | 16        |
| <b>III - Les grandes composantes de la dépense .....</b>                                        | <b>17</b> |
| A - La masse salariale et la gestion des emplois .....                                          | 17        |
| B - Les autres dépenses de fonctionnement : une faible part du budget, des coûts anormaux ..... | 17        |
| C - Des dépenses d'intervention à caractère discrétionnaire .....                               | 19        |
| <b>IV - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire .....</b> | <b>21</b> |
| A - La régularité de l'exécution budgétaire .....                                               | 21        |
| B - La démarche de performance .....                                                            | 21        |
| C - La soutenabilité budgétaire .....                                                           | 24        |
| <b>V - Les recommandations de la Cour .....</b>                                                 | <b>25</b> |
| A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 .....        | 25        |
| B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014 .....                             | 26        |

## **I - Introduction et présentation du compte spécial**

Le « fonds d'amortissement des charges d'électrification » (FACE) a été créé par la loi de finances du 31 décembre 1936, confirmée par la loi du 8 avril 1946 nationalisant l'électricité et le gaz. Ces dispositions figurent à l'article L.2224-31 du Code général des collectivités locales.

Ce fonds est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'énergie. Son compte était depuis 1947 un compte d'EDF. Le fonds est administré par un conseil représentants les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), les distributeurs et l'administration.

Le FACE intervient en faveur des AODE, communes, établissements publics de coopération, syndicats d'électrification rurale qui ont en zone rurale la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution. Les gestionnaires des réseaux (ERDF à 95 %) versent une contribution prélevée sur les clients. Ce système assure une certaine péréquation, diminuant la différence des coûts des travaux entre les collectivités rurales (moins de 2000 habitants) et urbaines.

L'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, crée un CAS FACE, soumettant la gestion du fonds aux principes budgétaires et comptables de l'Etat. Cette gestion est assurée par une « mission pour le financement des travaux d'électrification rurale » intégrée à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Le CAS retrace en recettes la contribution versée par les gestionnaires de réseaux, assise sur les kilowatt-heures distribués l'année précédente par les lignes basse tension. Les taux sont fixés annuellement, de 0,03 à 0,05 centime par kwh dans les communes de moins de 2 000 habitants et de 0,15 à 0,25 centime par kwh pour les autres.

En dépenses, le compte enregistre :

- Les aides aux travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité;
- Les frais de gestion de ces aides.

Le CAS comporte deux programmes placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat : le programme 793: *électrification rurale* (369,6 M€ en LFI), et le programme 794 (7,4 M€) : *opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production par des énergies renouvelables ou de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries*.

Le programme 793 a pour objet principal le renforcement du réseau d'électrification rurale. Son objectif stratégique est la résorption

des réseaux basse tension en fils nus qui ne transportent plus l'électricité s'ils tombent, et dont la fragilité s'accroît lorsqu'ils sont de faible section). Il faut les remplacer par du fil isolé torsadé ou les enfouir.

Le programme 794 finance des actions en zone non interconnectée au réseau continental. Son objectif prioritaire est le financement d'unités de production décentralisée d'électricité, notamment dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM). Il favorise également la production à partir de sources renouvelables, pour éviter des extensions de réseaux. Le programme peut encourager d'autres actions: production d'électricité à partir d'énergies renouvelables pour des sites isolés en dehors des DROM, maîtrise de l'énergie permettant d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux.

Les unités opérationnelles (UO) du CAS distinguent les dépenses d'intervention du titre 6 et celles du titre 3.

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 793. Les décaissements relatifs aux engagements antérieurs restent imputés au 794, dont l'intitulé comporte toujours ces deux actions.

L'appréciation sur le bien-fondé du CAS n'entre pas dans le cadre d'une note d'analyse de l'exécution budgétaire. Concernant cette exécution, après un exercice 2012 marqué par d'importants retards suivis d'un rattrapage partiel en 2013, l'année 2014 se caractérise par de nouveaux et importants retards de consommation des AE (309 M€ en 2014 au lieu de 404 M€ en 2013) et des CP (251 M€ en 2014 au lieu de 348 M€ en 2013).

**Le CAS FACE a été créé en décembre 2011. Après un exercice 2012 marqué par des retards et un rattrapage en 2013, l'année 2014 se caractérise par de nouveaux et importants retards.**

**Le CAS est constitué de deux programmes : le 793, de loin le plus important, relatif à des actions de sécurisation et de renforcement des lignes basse tension ; le programme 794, de faible montant, pour des actions ponctuelles sur le réseau, des unités de production décentralisées d'électricité, notamment dans les DROM, ou à partir de sources renouvelables.**



## II - Les résultats de l'exercice et la gestion des crédits

### A. L'exécution des crédits de la mission en 2014

Tableau 1. Programmation et exécution des crédits en 2014  
Autorisations d'engagement

| <b>Autorisations<br/>d'engagements<br/>(en €)</b> | <b>Programme<br/>793</b> | <b>Programme<br/>794</b> | <b>Mission</b> |
|---------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| LFI                                               | 369 600 000              | 7 400 000                | 377 000 000    |
| Total mouvements<br>de crédits (reports)          | 34 286 378               | 2 603 046                | 36 889 424     |
| Total des crédits<br>disponibles                  | 403 886 378              | 10 003 046               | 413 889 424    |
| Crédits consommés                                 | 308 378 097              | 336 600                  | 308 714 697    |

Source DGEC-Chorus

Tableau 2. Programmation et exécution des crédits en 2014  
Crédits de paiement

| <b>Autorisations<br/>d'engagements<br/>(en €)</b> | <b>Programme<br/>793</b> | <b>Programme<br/>794</b> | <b>Mission</b> |
|---------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| LFI                                               | 369 600 000              | 7 400 000                | 377 000 000    |
| Total des mouvements<br>de crédits (reports)      | 146 686 766              | 5 999 596                | 152 686 362    |
| Total des crédits<br>disponibles                  | 516 286 766              | 13 399 596               | 529 686 362    |
| Crédits consommés                                 | 249 148 219              | 1 738 003                | 250 886 222    |

Source DGEC-Chorus

Le rythme mensuel du versement des recettes<sup>1</sup>, et le fait qu'elles sont versées de février à février, ne permettent pas d'engager toutes les dépenses avant la fin de l'année<sup>2</sup>. Un solde d'AE correspondant à une trentaine de millions en fin d'année est donc normal et nécessaire compte tenu de l'article 7 du décret de 2013 qui permet aux AODE de transmettre l'état prévisionnel de leurs projets de travaux jusqu'au 31 décembre. Le solde des AE 2013 était de fait légèrement supérieur à un mois, traduisant un rattrapage du retard pris en 2012, année de démarrage du CAS.

<sup>1</sup> Elles sont recouvrées comme en matière de TVA

<sup>2</sup> Selon l'article 21 de la LOLF « En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées ».

Mais l'année 2014 marque une chute très importante dans la consommation des crédits : par rapport à 2013, la chute des AE consommées est de 96 millions, et celle des CP est de 97 M€. Cette chute est due à une interruption du fonctionnement normal de la mission, du fait du départ de plusieurs agents qui n'ont pas souhaité suivre la mission lors de son emménagement dans les locaux de la DGEC à l'été 2014.

Cette interruption préjudiciable à l'exécution du budget aurait dû être évitée : les agents concernés ayant signé un engagement prévoyant la possibilité d'un changement du lieu de travail, leur départ aurait pu être différé jusqu'à l'arrivée d'un successeur. Il est regrettable que la DGEC n'ait pas obtenu d'EDF le respect de ces engagements. L'épisode souligne l'inadaptation du fonctionnement de ce CAS ainsi exposé à des discontinuités de service.

Cette situation se traduit par des soldes particulièrement élevés en fin d'année : 105 M€ en AE et 278 M€ en CP<sup>3</sup>.

## **B. La programmation des crédits et l'évaluation des recettes**

Les enveloppes prévisionnelles de cofinancement accordées aux AODE sont arrêtées par le ministre chargé de l'énergie, après avis du conseil à l'électrification rurale composé de représentants des AODE, des distributeurs, et des ministères concernés (énergie, budget, collectivités locales). Ces enveloppes sont attribuées selon les modalités fixées par le décret n°2013-46 du 14 janvier 2013 et l'arrêté d'application du 27 mars 2013. Les procédures de gestion des aides sont désormais centralisées au niveau de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

L'arrêté fixant le taux des contributions au CAS est pris par les ministres du budget et de l'énergie, dans le respect des fourchettes prévues par l'article L. 2224-31 du CGCT et après consultation du conseil à l'électrification rurale, pour couvrir les dépenses prévisionnelles. Les aides sont attribuées par décision du ministre chargé de l'énergie.

La chronologie des décisions relatives aux dépenses et aux recettes est la suivante :

---

<sup>3</sup> Ces soldes tiennent compte de crédits ouverts légèrement revus à la baisse pour tenir compte de recettes réellement perçues, d'environ 376 M€. Par rapport aux crédits prévus, les soldes sont de 106 et 279M€.

- Détermination du niveau des crédits (AE et CP) : le budget de l'année N est arrêté en fin d'année N-1

- Parallèlement une première approche des contributions vérifie qu'il peut être financé en respectant les fourchettes de taux de contribution.

- Détermination du niveau des recettes : les taux sont définitivement fixés en mai de l'année N, le montant de l'assiette étant connu fin avril. Ces taux assurent que le montant des recettes est égal aux CP et AE.

La fixation des recettes doit prendre en compte le solde en fin d'année N-1 et celui souhaité en fin d'année N. Ceci ouvre une possibilité d'adapter d'une année sur l'autre, via le taux des contributions, les recettes non seulement aux dépenses, mais également aux crédits disponibles compte tenu des reports. Pourtant, les importants reports, et leur variation d'une année sur l'autre, ne se sont pas traduits depuis la création du CAS par une variation des recettes prévues et appelées qui sont invariablement de 377 M€ chaque année. Ainsi, avec les reports, le CAS a disposé d'un budget de 413,9 M€ en AE et de 530 M€ en CP. La forte chute de consommation des crédits en 2014, qui laisse des soldes particulièrement élevés n'a de même entraîné aucune modification des recettes prévues en 2015. La direction générale de l'énergie et du climat estime possible d'apurer en grande partie ces reports excédentaires. Il serait cependant conforme aux textes d'envisager une diminution des contributions appelées pour faciliter cet apurement, et ce dès 2015 comme le suggère la direction du Budget.

Les dépenses sont définitivement fixées après la détermination du montant des recettes.

La programmation 2014 est presque identique à celle de 2013. La seule différence porte sur les déclarations d'utilité publique<sup>4</sup> qui sont dotées de 500 000€ en 2014 au lieu de 200 000€ en 2013, et sur les Intempéries, dont les crédits passent de 800 000 € à 500 000 €.

---

<sup>4</sup> Il s'agit de mesures compensatoires à l'ouverture de lignes à très haute tension.

**Tableau 3. Prévisions 2014 par programme et par action**

| <b>Programme /Action</b>                                                                                                                                                                                         | <b>AE</b>          | <b>CP</b>          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|
| <b>P 793 Electrification rurale</b>                                                                                                                                                                              | <b>369 600 000</b> | <b>369 600 000</b> |
| 03 renforcement des réseaux                                                                                                                                                                                      | 184 000 000        | 184 000 000        |
| 04 extension des réseaux                                                                                                                                                                                         | 46 700 000         | 46 700 000         |
| 05 enfouissement et pose en façade                                                                                                                                                                               | 55 500 000         | 55 500 000         |
| 06 sécurisation des fils                                                                                                                                                                                         | 39 000 000         | 39 000 000         |
| 07 sécurisation des fils nus de faible section                                                                                                                                                                   | 42 000 000         | 42 000 000         |
| 08 fonctionnement                                                                                                                                                                                                | 1 400 000          | 1 400 000          |
| 09 déclaration d'utilité publique (nouveau)                                                                                                                                                                      | 500 000            | 500 000            |
| 10 Intempéries (nouveau)                                                                                                                                                                                         | 500 000            | 500 000            |
| <b>P 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, DUP et intempéries</b> | <b>7 400 000</b>   | <b>7 400 000</b>   |
| 02 sites isolés                                                                                                                                                                                                  | 2 000 000          | 2 000 000          |
| 03 installations de proximité en zone non interconnectée                                                                                                                                                         | 4 000 000          | 4 000 000          |
| 04 maîtrise de la demande d'énergie                                                                                                                                                                              | 1 400 000          | 1 400 000          |
| 05 déclaration d'utilité publique (très haute tension)                                                                                                                                                           |                    |                    |
| 06 intempéries                                                                                                                                                                                                   |                    |                    |

Source : Document prévisionnel de gestion/DGEC

## **1 - Les hypothèses de budgétisation**

### *a. Les hypothèses de budgétisation des AE*

Pour les projets nouveaux, le Conseil à l'électrification rurale a proposé un budget de 377 M€, du montant de la LFI.

Le document prévisionnel de gestion (DPG) de février 2015, incluant les reports attendus, prévoyait des AE de 413,8 M€.

Le rythme mensuel d'encaissement des recettes ayant pour effet que celles de décembre seront disponibles début 2015, le DPG anticipait la non-consommation de 32,5 M€ d'AE, soit un mois de recettes.

L'écart constaté entre la prévision du DPG (381,3M€) et l'exécution (308,7M€) est de près de deux mois et demie de recettes.

### *b. Les hypothèses de budgétisation des CP*

Le DPG, intégrant les reports de 2013, prévoyait des CP de 529,6 M€, et la consommation prévue était de 436,1 M€, soit un montant non consommé de 93,5 M€.

L'écart constaté entre cette prévision et la consommation réelle (250,9M€) est de 185,2 M€, les CP non consommés représentant 74% des recettes appelées.

## **2 - L'articulation AE-CP**

Le délai de réalisation des projets aidés par le CAS est estimé à quatre ans<sup>5</sup>, et le rythme des paiements était jusqu'en 2013 estimé à 35 % du total la première année d'exécution, 38 % la deuxième, 15 % la troisième et 12 % la dernière. L'engagement couvre la subvention totale. A la fin de la troisième année suivant celle d'engagement, les subventions non utilisées sont annulées (sauf dérogation justifiée).

L'ajustement des CP aux AE est conditionné par l'encaissement des recettes (en moyenne 31,4 M€ par mois) et la répartition pluriannuelle des paiements des engagements d'une année. Le risque pour le responsable de programme (RPROG) serait celui d'engagements supérieurs aux futures capacités de paiement ajustées au niveau des recettes annuelles. Ce risque semble minime, dès lors que les AE, les CP

---

<sup>5</sup> Il semble qu'il s'agisse là d'une estimation conventionnelle et que la plupart des opérations soient menées plus rapidement.

et les recettes d'une année sont fixés au même montant et que le ministre peut ajuster les taux des contributions pour garantir les recettes.

L'ajustement des paiements annuels aux engagements pluriannuels a jusqu'ici eu lieu, signe que les engagements antérieurs sont apurés sur un rythme régulier. On peut même considérer que, malgré la contrainte du rythme d'arrivée des recettes, le CAS est en situation de « surliquidité ».

**Tableau 4. Restes à payer sur années antérieures. Exercice 2014(millions d'Euros)**

|                                         | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012 | 2013  |
|-----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Engagements                             | 337,8 | 349,2 | 360,1 | 363,6 | 301  | 332   |
| Engagements restant à payer au 31/12/13 | 1,0   | 2,1   | 14,4  | 62,9  | 75   | 288,2 |
| %                                       | 0,3   | 0,6   | 4,0   | 17,3  | 24,9 | 86,8  |
| Engagements restant à payer au 31/12/14 | 1,0   | 2,0   | 6,0   | 28,5  | 18,3 | 159,4 |
| %                                       | 0,3   | 0,6   | 1,7   | 7,8   | 6,1  | 48,0  |

Source : CBCM

On peut s'interroger sur la persistance en 2014 de restes à payer pour des opérations lancées en 2008 et 2009. Il peut s'agir d'opérations interrompues ou terminées mais non soldées. Il convient d'appliquer les textes prévoyant l'annulation des subventions, ce qui permettrait une plus juste évaluation des restes à payer.

Pour les opérations à venir, le rythme d'apurement prévu pour les AE ouvertes en 2014 est retracé, pour les dépenses d'intervention, dans les tableaux 6 et 7 infra.

Les années 2012 et 2013 ayant montré que le rythme de consommation des CP à hauteur de 35% la première année ne correspond pas à la réalité, le DPG 2014 se fonde sur un rythme différent : pour les opérations lancées en 2014 les CP prévus dans le DPG sont 15% la première année, 58% la deuxième, 15% la troisième et 12% la quatrième. Il faudra attendre toutefois que le CAS entre en période de croisière pour valider une clé de répartition définitive.

Le suivi des opérations par « millésime » est important pour assurer une bonne couverture des AE par les CP. Or, le système Chorus

agrège les montants sans distinguer les millésimes. Pour suivre la prévision d'exécution il faut donc utiliser un autre outil ce qui nécessite une double saisie « chronophage » et pouvant entraîner des erreurs.

Le constat sur ces difficultés, partagé par la DGEC et le CBCM, conduit à regretter la rigidité de CHORUS et à espérer, la situation du CAS FACE n'étant sans doute pas unique, qu'il sera rapidement amélioré pour l'adapter à la pluri-annualité.

**Tableau 5. Programme 793- Dépenses à prévoir au titre des opérations autorisées en 2014 (millions d'euros)**

| Sous-programmes                           | Programme / action | AE           |         | CP           |                  |                |              |               |
|-------------------------------------------|--------------------|--------------|---------|--------------|------------------|----------------|--------------|---------------|
|                                           |                    | Prévisions   | Reports | DPG          | 2014 (prévision) | 2015           | 2016         | 2017          |
| Renforcement (AP)                         | 793-03             | 184          |         | 184          | 27,6             | 106,72         | 27,6         | 22,08         |
| Extension (AE)                            | 793-04             | 46,7         |         | 46,7         | 7,005            | 27,086         | 7,005        | 5,604         |
| Enfouissement (CE)                        | 793-05             | 55,5         |         | 55,5         | 8,325            | 32,19          | 8,325        | 6,66          |
| Sécurisation fils nus (SS)                | 793-06             | 39           |         | 39           | 5,85             | 22,62          | 5,85         | 4,68          |
| Sécurisation fils nus faible section (SF) | 793-07             | 42           |         | 42           | 6,3              | 24,36          | 6,3          | 5,04          |
| Déclaration d'utilité publique (DUP)      | 793-09             | 0,5          |         | 0,5          | 0,075            | 0,29           | 0,075        | 0,06          |
| Intempéries                               | 793-10             | 0,5          |         | 0,5          | 0,075            | 0,29           | 0,075        | 0,06          |
| <b>Total</b>                              |                    | <b>368,2</b> |         | <b>368,2</b> | <b>55,23</b>     | <b>213,556</b> | <b>55,23</b> | <b>44,184</b> |
| <b>Total</b>                              |                    | <b>100 %</b> |         | <b>100 %</b> | <b>15 %</b>      | <b>58 %</b>    | <b>15 %</b>  | <b>12 %</b>   |

Source : DGEC

**Tableau 6. Programme 794- Dépenses à prévoir au titre des opérations autorisées en 2014 (millions d'euros)**

| Sous-programmes                                                   | Programme / action | AE           |  | CP           |                  |              |             |              |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|--|--------------|------------------|--------------|-------------|--------------|
|                                                                   |                    | Prévisions   |  | DPG          | 2014 (prévision) | 2015         | 2016        | 2017         |
| Sites isolés (AR)                                                 | 794-02             | 2            |  | 2            | 0,3              | 1,16         | 0,3         | 0,24         |
| Installations de proximité en zones non interconnectées. (AR Dom) | 794-03             | 4            |  | 4            | 0,6              | 2,32         | 0,6         | 0,48         |
| Maîtrise de la demande d'énergie (AM)                             | 794-04             | 1,4          |  | 1,4          | 0,21             | 0,812        | 0,21        | 0,168        |
| <b>Total</b>                                                      |                    | <b>7,4</b>   |  | <b>7,4</b>   | <b>1,11</b>      | <b>4,292</b> | <b>1,11</b> | <b>0,888</b> |
| <b>Total</b>                                                      |                    | <b>100 %</b> |  | <b>100 %</b> | <b>15 %</b>      | <b>58 %</b>  | <b>15 %</b> | <b>12 %</b>  |

Source DGEC

### C. La gestion des crédits en cours d'exercice

Les seuls mouvements sont les reports, soit 36,9 M€ d'AE et 152 686 362 M€ de CP (arrêtés des 11 février et 25 mars 2014).



L'exercice 2014 du CAS financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, montre un rythme de consommation très ralenti du fait d'un fonctionnement anormal de la mission pendant plusieurs mois.

Les difficultés venant de l'inadaptation de CHORUS aux opérations pluriannuelles persistent.

Le solde des AE disponibles en fin d'exercice (104 M€) vient de reports de l'année 2013, et surtout de ce fonctionnement anormal.

Le solde des CP disponibles fin 2014 (278 M€) vient aussi des problèmes de fonctionnement et des reports de l'année 2013.

La procédure de budgétisation évite le risque de dérapage des dépenses par rapport aux recettes, ces dernières étant déterminées après la fixation du niveau maximum des dépenses.

Compte tenu des retards importants dans la consommation des crédits, il pourrait s'avérer judicieux d'établir temporairement une programmation nouvelle moins ambitieuse pour tenir compte de ces retards et des reports qui en sont la conséquence, et d'appeler des recettes moins élevées.

L'ajustement des CP aux AE n'a jusqu'ici pas dérapé, les engagements antérieurs étant apurés sur un rythme régulier.

### III - Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses relèvent essentiellement du titre 6 et accessoirement du titre 3.

**Tableau 7. Dépenses par titre (en Euros)**

|    |         | P793                 | P794      | Total CAS   |
|----|---------|----------------------|-----------|-------------|
| AE | Titre 3 | 393 935 <sup>6</sup> |           | 393 935     |
|    | Titre 6 | 307 984 161          | 336 600   | 308 320 761 |
| CP | Titre 3 | 1 598 964            |           | 1 598 964   |
|    | Titre 6 | 249 148 219          | 1 738 003 | 250 886 222 |

Source DGEC

<sup>6</sup> Données Farandole

## A - La masse salariale et la gestion des emplois

Conformément à l'article 20 de la LOLF<sup>7</sup>, le CAS ne comporte pas de dépense du titre 2. La mission s'appuie cependant sur des agents mis à disposition (titre 3). On peut s'interroger sur la conformité de ce dispositif à la LOLF (voir *infra*).

## B - Les autres dépenses de fonctionnement : une faible part du budget, des coûts anormaux

Les dépenses de fonctionnement du CAS couvrent les frais du secrétariat du conseil à l'électrification rurale, la gestion quotidienne des opérations et les opérations de contrôle. Ce travail est assuré par 8 salariés d'EDF mis à disposition de l'Etat. Une convention cadre a été signée avec EDF suivie de conventions individuelles. Le personnel est facturé par EDF au coût réel.

Le fonctionnement couvre également, jusqu'à l'été 2014, la location du siège du FACE, rue de Berry. Depuis, le FACE a rejoint les locaux de la DGEC, et il n'y a plus de dépenses de location.

Ces frais de fonctionnement sont en totalité imputés sur le programme 793, bien que concernant également le programme 794.

**Tableau 8. Dépenses du titre 3**

|               | LFI 2012  | Exécution 2012 | LFI 2013  | Exécution 2013 | LFI 2014  | Exécution 2014 | LFI 2015  |
|---------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| Dépenses en € | 1 400 000 | 17 218         | 1 400 000 | 1 705 628      | 1 400 000 | 1598 964       | 1 400 000 |

Source DGEC

---

<sup>7</sup> « I. - Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature. »

Comme l'année précédente, les dépenses de fonctionnement appellent à nouveau des remarques :

**1/ Leur dépassement en exécution**, alors que la fin des frais de location (dont la Cour avait souligné le coût élevé) et la vacance de plusieurs postes devraient entraîner une baisse des dépenses de fonctionnement. Ce dépassement est imputé par la DGEC aux retards antérieurs dans la facturation par EDF. Mais certains justificatifs de dépenses n'étant toujours pas produits par EDF, des dépenses relatives aux années antérieures semblent à prévoir encore en 2015.

**2/ Les coûts unitaires de personnels sont toujours très élevés :** Selon la DGEC, ils résultent de « l'application stricte du statut des IEG » (industries électriques et gazières). En tout état de cause ces coûts sont excessifs.

**3/ Outre ces dépenses, la DGEC assure une part des coûts de fonctionnement :** cette direction héberge désormais le FACE sans imputer de frais, le chef de la mission d'électrification rurale -poste créé lors de la réforme- est un fonctionnaire de la DGEC, et deux emplois à temps partiel du bureau affaires financières et logistique sont également concernés. Ces coûts correspondent au fonctionnement normal d'un CAS, géré par l'administration centrale.

**4/ La convention de mise à disposition de personnels par EDF pose un problème de principe.** Elle permet certes de contourner la difficulté à dégager les ETP nécessaires pour gérer en régie le CAS, mais, s'agissant de personnels mis à disposition, elle contourne également l'article 20 de la LOLF.

Il est à noter que, s'il s'agit d'une convention de prestations, il existe cependant un lien contractuel entre l'Etat et les agents d'EDF, à travers la signature d'une convention tripartite entre l'agent, la DGEC et EDF. La mise à disposition crée un lien de subordination de fait entre l'Etat et l'agent concerné, même s'il n'est pas l'employeur.

Elle place l'Etat dans une dépendance inacceptable à l'égard d'EDF, aux dépens de l'accomplissement de la mission. Ainsi, alors que les agents avaient signé en 2013 une convention tripartite prévoyant que leur lieu de travail pouvait changer sur décision du ministère, plusieurs salariés ont refusé le déménagement sans qu'il ait été possible d'obtenir qu'ils restent en place jusqu'à leur remplacement. Les agents d'EDF partis ont été remplacés par d'autres agents d'EDF après une période de vacance qui a gravement désorganisé le travail.

**Les dépenses de fonctionnement, qui constituent une faible part de celles du CAS, ne sont cependant pas maîtrisées par la DGEC qui passe pour la gestion quotidienne du CAS par une convention avec EDF.**

**Le dispositif est non seulement coûteux, du fait de salaires très élevés, mais il place l'Etat dans la dépendance d'EDF pour l'exécution de cette mission, aux dépens de la continuité du fonctionnement. Cette situation n'est pas acceptable. Le ministère doit assurer lui-même le fonctionnement du CAS et mettre fin à la convention avec EDF.**

### **C - Des dépenses d'intervention à caractère discrétionnaire**

Les dépenses d'intervention du CAS sont discrétionnaires au sens de la LOLF. Elles sont inscrites dans le programme annuel sur la base des propositions des AODE, dans la limite de l'enveloppe votée en LFI. Le ministre valide ce programme et sa répartition par action et département après avis du Conseil à l'électrification rurale. Les AE sont ensuite affectées aux départements et aux AODE non regroupées au niveau départemental avec dans ce cas une diminution de 25 % de la dotation. Cette procédure permet de contrôler les dépenses adossées, comme détaillé plus haut, à des recettes déterminées par des taux de contribution fixés annuellement en fonction de l'estimation des besoins.

**Tableau 9. Typologie des dépenses d'intervention du CAS (en euros)**

| Catégorie                         | 2012        | 2013        | 2014        |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Dépenses de guichet               | 0           | 0           | 0           |
| Dépenses discrétionnaires         | 241 331 939 | 346 039 301 | 250 886 222 |
| Dotations réglementées            | 0           | 0           | 0           |
| Total des dépenses d'intervention | 241 331 939 | 346 039 301 | 259 886 222 |

*Source : Cour des comptes- données DGEC*

Le Conseil du FACE a été consulté sur le programme d'aides 2014 (377 M€). Ce programme a été abondé par les reports (voir supra).

**Les dépenses du CAS sont, pour l'essentiel (250,8 M€ sur un total pour le CAS de 250,9 M€), des dépenses d'intervention donc maîtrisables par l'Etat.**

## **IV - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire**

### **A - La régularité de l'exécution budgétaire**

Deux points soulevant une question de régularité peuvent être signalés :

- Le problème déjà mentionné de la prise en compte, via une convention de mise à disposition, de dépenses de personnel.
- L'existence de reports involontaires de charges de fonctionnement dus à la non-production par EDF des justificatifs à l'appui de ses factures, ou au retard dans la production des factures.

### **B - La démarche de performance**

La démarche de performance n'a démarré qu'en 2013. Le manque de recul rend les comparaisons délicates.

Les objectifs et indicateurs des deux programmes sont retracés dans les tableaux 10 et 11 pages suivantes.

Il est nécessaire de prendre avec beaucoup de prudence les indicateurs de coûts. Ils portent en effet sur des coûts moyens difficiles à appréhender.

D'une part, les données sont fournies par les AODE, par ERDF et EDF SEI, et le ministère ne peut guère vérifier la cohérence des données fournies. La mission effectue des inspections permettant de vérifier la réalité des travaux, sans permettre de détailler la formation des coûts.

D'autre part les valeurs sont constatées a posteriori, à partir de données d'inventaires réalisées tous les deux ans. Et ce n'est qu'en fin d'opération (soit après quatre ans) que les coûts réalisés sont connus des maîtres d'ouvrage.

A noter que le seul indicateur qui a évolué favorablement concerne le regroupement des AODE, seule priorité qui s'accompagne d'une

sanction financière (abattement de 25% de la subvention pour les AODE non regroupées).

**Tableau 10. Indicateurs de performance du programme 793**

|                                                                                                                            | N°  | Intitulé                                                                                                     | 2013   | 2014   | cible<br>2015 | PAP<br>2015          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|---------------|----------------------|
| Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus                                                                         | 1.1 | <i>Coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension</i>                   |        |        |               |                      |
|                                                                                                                            |     | <i>1. Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil torsadé</i>              | 46 000 | 39 166 | 46 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            |     | <i>2. Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil enfoui</i>               | 74 000 | 91 062 | 74 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            |     | <i>3. Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section traité</i>                                   | 64 000 | 49 651 | 58 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            |     | <i>4. Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil torsadé</i>                | 46 000 | 39 166 | 46 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            |     | <i>5. Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil enfoui</i>                 | 74 000 | 91 062 | 74 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            |     | <i>6. Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section traité</i>                                     | 64 000 | 49 651 | 58 000        | supprimé             |
|                                                                                                                            | 1.2 | <i>Taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein des réseaux basse tension (en%)</i>   | 7      | 7      | 9             | Supprimé et remplacé |
| Favoriser le regroupement au niveau départemental des maîtres d'ouvrage bénéficiaires des aides à l'électrification rurale | 2.1 | <i>Nombre de départements en zone d'électrification rurale ne disposant pas d'un maître d'ouvrage unique</i> | 10     | 5      | 5             | Supprimé et remplacé |

**Tableau 11. Indicateurs de performance du programme 794**

|                                                                                                                       | N°  | Intitulé                                                                                                                                                                                              | 2012      | 2013    | 2014 | Cible<br>2015 | PAP<br>2015          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|------|---------------|----------------------|
| Contribuer à l'alimentation des sites isolés en Outre-Mer dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité | 1.1 | <i>Coût moyen de l'alimentation électrique des villages d'Outre-Mer situés en zones non desservies par les réseaux</i>                                                                                | 1 084 000 | 750 000 | 0    | 714 285       | Supprimé et remplacé |
|                                                                                                                       | 1.2 | <i>Nombre d'unités de population bénéficiaires des aides à l'électrification rurale en faveur de l'alimentation électrique des villages d'Outre-Mer situés en zone non desservies par les réseaux</i> |           |         |      |               | Supprimé et remplacé |
|                                                                                                                       |     | <i>1. Nombre de villages d'Outre-Mer alimentés électriquement grâce aux aides à l'électrification rurale</i>                                                                                          | 1         | 4       | 0    | 7             | Supprimé             |
|                                                                                                                       |     | <i>2. Nombre de familles d'Outre-Mer alimentées électriquement grâce aux aides à l'électrification rurale</i>                                                                                         | 24        | 71      | 0    | 125           | Supprimé             |

Certains indicateurs, pour des opérations très peu nombreuses et atypiques (outre-mer notamment), paraissent difficiles à interpréter. C'est ainsi que le coût moyen et le nombre de familles raccordées donne des résultats difficiles à interpréter lorsque les opérations existent. Il n'y a eu aucune opération en 2014.

La Cour avait fait des remarques dans la note pour 2013 et recommandé en particulier la modification des indicateurs du programme 794. Ces remarques restent justifiées.

En 2014, la DGEC a entrepris une refonte quasi complète des indicateurs des deux programmes. Les nouveaux indicateurs, présentés à l'automne 2014 dans le cadre des PAP, seront mis en œuvre en 2015.

Leur qualité sera à apprécier au vu de leur mise en œuvre, mais ils n'auront d'intérêt que s'ils appuient une politique incitative notamment en matière de mise en œuvre des priorités (éradication des fils nus de faible section et des « départs mal alimentés », et de maîtrise des coûts, ce qui appelle un renforcement des outils de suivi et de contrôle.

**Les indicateurs de performances ont été mis en place en 2013, certains reposent sur des données à valider par des contrôles et des recoupements. La DGECC doit renforcer le contrôle et le suivi pour mieux connaître les coûts réels et les maîtriser.**

**Elle doit également utiliser les indicateurs pour orienter les aides vers les actions les plus prioritaires, l'éradication totale des fils nus de faible section ou le traitement des « départs mal alimentés ».**

**La Cour avait critiqué les indicateurs du programme 794 reposant sur un très petit nombre d'opérations atypiques rendant les moyennes difficiles à interpréter.**

**Une refonte des indicateurs a eu lieu, en vue d'une mise en œuvre en 2015.**

## **C - La soutenabilité budgétaire**

La seule difficulté qui pourrait affecter la soutenabilité budgétaire semble théorique : elle est liée au décalage possible du rythme d'encaissement des recettes et du rythme de demande de paiement au titre des AE antérieures.

Les recettes varient mensuellement de 28 à 32 M€. En février 2015, le CAS n'avait aucune recette comme à la même époque en 2013 et 2014, ces recettes n'étant pas en phase avec l'année budgétaire<sup>8</sup>. Les reports, étant calculés sur des recettes inférieures aux recettes définitives sont légèrement minorés : des dossiers de paiement arrivant massivement en début d'année pourraient donc ne pas être honorés immédiatement. Les élus locaux souhaitent lancer les travaux en début d'année et l'article 8 du décret relatif au CAS dispose qu'ils peuvent commencer au 1er janvier de l'année de programmation.

Le Ministère du Budget a suggéré en 2014, dans sa réponse à la Cour, des indicateurs permettant une priorisation annuelle des projets de

---

<sup>8</sup>. Elles sont encaissées sur 12 mois, de février à février.



travaux pour garantir avec certitude une cohérence entre la chronique d'encaissement des recettes et les demandes de financement.

Hormis cette hypothèse, la soutenabilité budgétaire du CAS ne pose pas de difficultés particulières.

## **V - Les recommandations de la Cour**

### **A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013**

La Cour a formulé en 2014 trois recommandations, diversement suivies.

*1/ Renforcer le suivi de l'ensemble des opérations, lancées et en cours, par millésime (année de la décision de financement) et par action, en contrôlant la réalité des travaux et le coût de chaque catégorie. Prioriser les projets dans la programmation annuelle.*

La DGEC met en place un tableau de recensement des opérations par millésime, non achevé à ce jour. Ce travail est indispensable, mais il ne répond pas à la question du contrôle des travaux et de leur coût, qui reste à renforcer.

Concernant la priorisation des projets, elle ne fait pas l'objet de mesures particulières. Ainsi, alors que la priorité affirmée jusqu'alors était la résorption des fils nus et en particulier ceux de faible section, la cible 2014 (9%) n'a pas été atteinte et le rythme est resté le même qu'antérieurement (7%). La DGEC estime que les priorités se traduisent par les montants inscrits dans la programmation.

Les moyens à mettre en œuvre pour garantir le respect des priorités dépassant le cadre d'une note d'analyse de l'exécution budgétaire, il n'est pas proposé de maintenir une recommandation en ce sens.

*2/ Maîtriser les coûts de fonctionnement, notamment de personnel, dans la convention à signer avec EDF. Prévoir la reprise de la gestion du CAS par des agents de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et accélérer l'emménagement dans ses locaux.*

L'emménagement de la mission a eu lieu à l'été 2014, mais les agents EDF partis ont été remplacés par d'autres agents EDF. L'interruption du fonctionnement normal du CAS pendant plusieurs mois confirme le

caractère inacceptable de ce dispositif. La recommandation 2 est remplacée en conséquence pour 2014.

*3/ Réexaminer les indicateurs de performance du programme 794, pour lesquels le coût moyen n'est pas pertinent et peut poser des problèmes d'interprétation.*

De nouveaux indicateurs pour les deux programmes ont été présentés dans les PAP 2015, année de leur mise en œuvre.

### **B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014**

1/ Améliorer le dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et fixer des objectifs de maîtrise de ces coûts réalistes et vérifiables.

2/ Mettre fin à la convention de mise à disposition d'agents d'EDF.

3/ Limiter les reports en ajustant le niveau des recettes.