

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

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

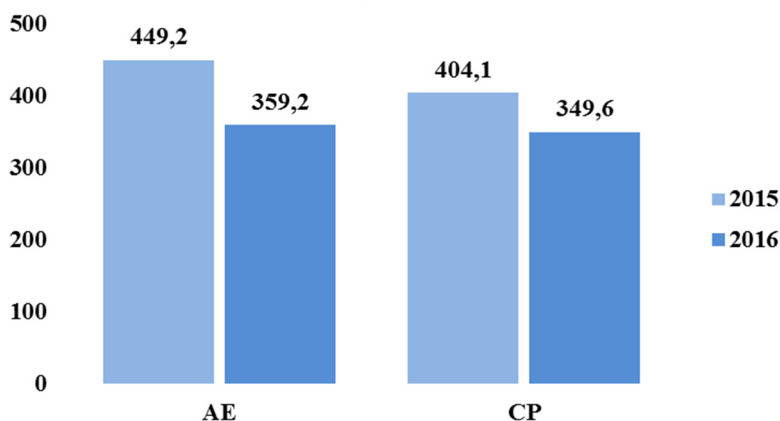
2016

## Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale

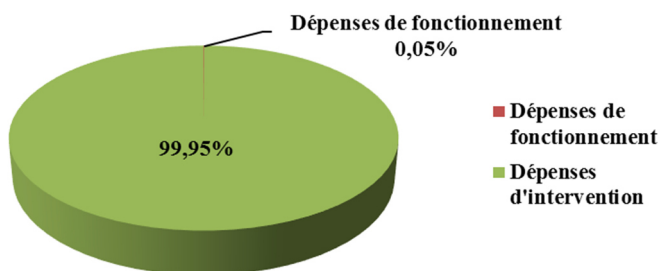
Programme 793 – Électrification rurale (369,6 M€ en LFI)

Programme 794 – 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 (7,4 M€ en LFI)

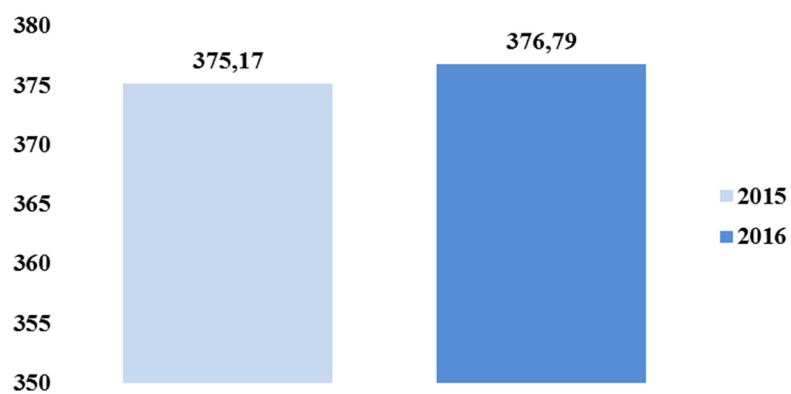
### Dépenses (en M€)



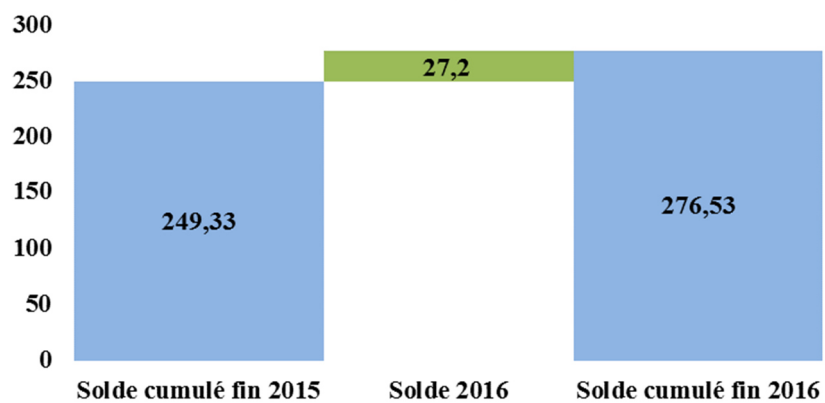
### Répartition de la dépense (en % des CP)



**Recettes**  
(en M€)



**Soldes**  
(en M€)



## Synthèse

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'État, les opérations du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, jusqu'alors retracées dans la comptabilité d'EDF.

Le FACÉ intervient en faveur des autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), qui, en zone rurale, ont la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution. Les gestionnaires des réseaux (Enedis à 95 %) versent une contribution, plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale, qui permet d'assurer le financement de ces travaux.

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. L'année 2015 a permis un redressement important.

### **Les principales données du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale***

---

Depuis la création du CAS, le montant des recettes prévisionnelles s'établit à un même niveau de 377 M€. Ce montant détermine le niveau des crédits ouverts en AE = CP en LFI.

Par rapport à 2015, aucun changement n'est intervenu ni dans la programmation initiale des crédits, ni dans les programmes, ni au niveau de la ventilation entre actions. Les seuls mouvements intervenus sont les reports, soit 29,1 M€ d'AE et 249,2 M€ de CP qui ont porté les totaux disponibles début 2016 à 406,1 M€ en AE et à 626,2 M€ en CP.

### **Les principales observations**

---

Après le redressement constaté en 2015, l'exécution 2016 a connu un relatif recul avec 359,2 M€ d'AE et 349,5 M€ de CP exécutés en 2016, contre respectivement 449,2 (- 20,0 %) et 404,1 (- 13,5 %) en 2015. De manière spécifique pour 2016, la DGEC justifie la relative sous-

consommation constatée par rapport à 2015 par la mise à disposition tardive des reports.

Le programme 794 reste en état de sous-consommation chronique qui, si elle n'affecte pas le résultat d'ensemble du fait de son montant, reste préoccupante au regard des besoins auquel ce programme doit répondre, notamment outre-mer.

Un gel des crédits pour un montant de 13 M€ a été opéré en fin d'exécution budgétaire à la demande du ministère des finances. Ce gel n'a visiblement pas d'autre explication que sa contribution à l'amélioration du déficit budgétaire de l'État à fin 2016.

### **Les recommandations de la Cour**

---

#### **Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015**

---

Plusieurs des recommandations formulées au titre de la gestion 2015 sont en cours de réalisation ou ont été globalement mises en œuvre, qu'il s'agisse de la révision des indicateurs de performance ou de la convention de mise à disposition de personnels EDF.

L'amélioration du dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, par la constitution d'une base de données fiables sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité reste un objectif pertinent.

#### **Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

---

La constatation d'une sous-consommation régulière des crédits des programmes du CAS amène la Cour à formuler les recommandations suivantes au titre de la gestion 2016 :

1/ Définir un plan d'actions pour mieux articuler la consommation des AE et des CP et éviter les très importants reports en CP (destinataire : DGEC).

2/ A partir de l'analyse des raisons de la sous-consommation des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, où des besoins importants existent, mettre en place des plans d'investissement adaptés dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces collectivités (destinataires : DGEC-DGOM).

A ces raisons, liées au rythme d'engagement des travaux et de l'exécution des crédits de paiement, s'en ajoute une sur le besoin d'un pilotage plus qualitatif des crédits du FACÉ, qui repose sur une meilleure connaissance des caractéristiques des travaux conduits par les AODE :

3/ Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et se doter rapidement d'une base de données fiable sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité (destinataire : DGEC).

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE .....</b>	<b>11</b>
1.1 Le solde .....	11
1.2 L'exécution des recettes .....	14
1.3 L'exécution des dépenses.....	15
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	18
<b>2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....</b>	<b>19</b>
2.1 Les dépenses d'intervention : le financement de travaux pour améliorer la qualité des réseaux de distribution d'électricité en zone rurale.....	19
2.2 Les dépenses de fonctionnement : le remboursement des mises à disposition de personnel par EDF.....	20
<b>3. LA QUALITE DE LA GESTION.....</b>	<b>23</b>
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	23
3.2 La démarche de performance .....	23
<b>4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>25</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	25
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016 .....	26

## Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* a été créé par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Cette création visait à soumettre la gestion du fonds d'amortissement des charges d'électrification aux principes budgétaires et comptables de l'État.

Créé par la loi de finances du 31 décembre 1936, confirmé par la loi du 8 avril 1946 nationalisant l'électricité et le gaz, ce fonds, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'énergie, était, après avoir été géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), un compte d'EDF depuis 1947.

Codifiées à l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, les modalités d'intervention du FACÉ, en matière de réseaux de distribution, consacrent une ligne de partage des responsabilités entre autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) et concessionnaires, reposant sur une différenciation entre zones urbaines et zones rurales.

EDF (puis ERDF, puis Enedis) - ainsi que les entreprises locales de distribution - financent l'ensemble des travaux en zone urbaine et en exercent la maîtrise d'ouvrage, tandis que les collectivités financent, avec l'aide du FACÉ, le développement des réseaux ruraux dont elles ont la maîtrise d'ouvrage, Enedis et les autres concessionnaires devant toutefois en assurer la maintenance et le renouvellement. En milieu urbain et rural, les collectivités locales restent propriétaires des réseaux de moyenne et basse tension, dont elles sont tenues de concéder l'exploitation à Enedis ou à une entreprise locale.

Le FACÉ intervient en faveur des AODE, le plus souvent regroupées en syndicats départementaux, mais qui peuvent aussi être d'autres syndicats, des communes ou établissements publics de coopération, qui, en zone rurale, ont la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux de distribution. Il permet de cofinancer les travaux susceptibles d'améliorer la qualité de la distribution d'électricité (cofinancement plafonné à hauteur de 80 % du coût HT des travaux).

Les gestionnaires des réseaux (Enedis à 95 %) versent une contribution, plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale, qui permet d'assurer le financement des travaux. Ce système assure une certaine



péréquation, diminuant la différence de situation entre communes rurales (moins de 2 000 habitants) et urbaines où tous les travaux sont assurés par les distributeurs.

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

La gouvernance du FACÉ repose sur la consultation d'un conseil, le conseil à l'électrification rurale, représentant les autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), les distributeurs et l'administration. La gestion et le secrétariat du conseil sont assurés 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 kilowatts-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 et la sécurisation des réseaux 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. La qualité de l'approvisionnement passe également par 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 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 outre-mer, maîtrise de l'énergie permettant d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux.

Pour le premier programme, 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 résultant des inventaires. A ces données sont appliquées des formules de calcul définies à l'annexe de l'arrêté du 27 mars 2013. Pour le second programme, il s'agit de financements de projets (sites isolés et réalisation d'installations de production de proximité dans les ZNI, zones non interconnectées à un réseau intercommunal - communes de l'intérieur de la Guyane, Mafate à La Réunion essentiellement).

Chacun des deux programmes du CAS n'est constitué que d'un seul 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 793. Les décaissements relatifs aux engagements antérieurs restent imputés au 794, dont l'intitulé comporte toujours ces deux actions, ce qui n'est pas en cohérence avec la réalité.

Concernant l'exécution budgétaire, après une année 2014 caractérisée par d'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), la consommation s'est redressée pour les AE (449,2 M€) et pour les CP (404 M€).

Le CAS FACÉ a été créé en décembre 2011. Après un exercice 2012 marqué par des retards, un rattrapage en 2013, et une chute de la consommation en 2014, l'année 2015 a vu l'activité se redresser.

Le CAS est constitué de deux programmes : le 793, de loin le plus important – près de 98 % des crédits -, comporte majoritairement des actions de renforcement et de sécurisation des lignes ; le programme 794, de plus faible montant, permet le financement de projets (sites isolés et réalisation d'installations de production de proximité dans les ZNI, zones non interconnectées).

## 1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

### 1.1 Le solde

Tableau n° 1 : Aperçu général de l'exécution 2016

En M€	Programme 793		Programme 794		Total CAS	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI 2016</b>	369,6	369,6	7,4	7,4	377,0	377,0
<i>Crédits disponibles (a)</i>	395,6	616,1	10,4	10,0	406,0	626,1
<i>Crédits consommés</i>	358,4	349,0	0,8	0,6	359,2	349,6
<b>Solde</b>	<b>37,2</b>	<b>267,1</b>	<b>9,6</b>	<b>9,4</b>	<b>46,8</b>	<b>276,5</b>

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Source : DGEC

Depuis la création du CAS, le montant des recettes prévisionnelles s'établit à un même niveau de 377 M€. Ce montant détermine le niveau des crédits ouverts en AE = CP en LFI. En termes de répartition entre programmes au sein de la mission, la même stabilité est affichée puisque, depuis 2013<sup>1</sup>, le P793 monopolise 98 % des crédits, soit 369,6 M€ tandis que le P794 compte pour 7,4 M€ dans la répartition des crédits.

Fin 2016, sur le programme 793, la consommation des crédits était de 90,6 % en AE (358,4 M€)<sup>2</sup> et de seulement 56 % en CP (349 M€). Sur le P794, elle était de 7,7 % en AE (0,8 M€) et de 6 % en CP (0,6 M€). Au

<sup>1</sup> Le seul changement notable est intervenu en 2013, lorsque 0,6 M€ ont été basculés en base du P794 vers le P793.

<sup>2</sup> Les données de la DGEC diffèrent de celles apparaissant dans Chorus car ces dernières ne sont pas corrigées des retraits opérés sur engagements juridiques des années antérieures, dans le cadre de l'opération mentionnée infra. Ainsi, Chorus identifie pour les deux programmes un total disponible de 48,1 M€ en AE et non de 46,8 M€ - et un total de consommation de 357,9 M€ d'AE et non pas de 359,2. Ce sont les données Chorus qui ont été reprises dans le rapport annuel de performance pour 2016, tandis que les données de la DGEC sont celles figurant dans le DPG pour 2017 tel que visé par le CBCM. C'est la raison pour laquelle ce sont ces dernières qui sont retenues dans la présente NEB.

total, ce sont 359,2 M€ d'AE et 349,5 M€ de CP qui ont été exécutés en 2016, contre respectivement 449,2 (- 20,0 %) et 404,1 (- 13,5 %) en 2015.

Le rythme mensuel de versement des recettes et le fait qu'elles soient versées de février à février, ne permettent pas d'engager toutes les dépenses avant la fin de l'année<sup>3</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.

La différence de rythme de consommation entre AE et CP, en revanche, a vraisemblablement plusieurs causes. Les aléas qu'a connus la gestion du CAS depuis sa création et notamment la faible consommation d'AE des années 2012 et surtout 2014 a joué. Dans un contexte de trésorerie de plus en plus tendue, la prudence des AODE à engager dans de nouvelles opérations, alors que les paiements au niveau du CAS ont subi quelques vicissitudes, a pu en constituer une autre. Par ailleurs, si la DGEC s'est organisée pour rattraper les retards qui étaient de son fait, la consommation des CP dépend moins de la capacité d'instruction des services que de l'engagement des travaux et de l'envoi des dossiers de paiement par les autorités organisatrices. En outre, la réalisation des projets aidés s'étend en général sur une durée de deux et demi à trois ans, entre les études de maîtrise d'œuvre et l'achèvement des travaux.

De manière spécifique pour 2016, la DGEC justifie la relative sous-consommation constatée par rapport à 2015 par la mise à disposition tardive des reports de 2015<sup>4</sup>.

S'agissant plus précisément du programme 794, ce dernier reste en état de sous-consommation chronique qui, si elle n'affecte pas le résultat d'ensemble du fait de son montant, reste préoccupante au regard des besoins auquel ce programme doit répondre, notamment outre-mer. Plusieurs points peuvent permettre d'expliquer cet état de fait. Tout d'abord, le mode de dévolution des crédits n'est pas identique entre les deux programmes. Pour le premier, les droits à subvention sont attribués en fonction de critères objectifs liés à l'état du réseau résultant des inventaires. Pour le second, il s'agit de financements de projets (sites isolés, maîtrise de l'énergie, réalisation d'installations de production de proximité dans les ZNI), qui supposent une capacité des AODE à monter

---

<sup>3</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* ».

<sup>4</sup> 3,2 M€ d'AE et 1,9 M€ de CP, dont respectivement 1,2 et 0,19 sur le P793, n'ont pas été reportées en 2016 selon les données de la loi du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

des opérations conformes aux modalités d'un soutien public par le FACÉ. Egalement, peuvent être avancées comme explications le manque de structuration de certains acteurs (non-regroupement des AODE en Guyane) ou la gouvernance actuelle du FACÉ – aucune représentation spécifique des outre-mer.

Les reports importants et non résorbés depuis la création du CAS<sup>5</sup> avaient inspiré, dans la NEB 2014, la troisième recommandation de la Cour - *Limiter les reports en ajustant le niveau des recettes*.

Aujourd'hui, il est envisagé d'intervenir sur le montant des crédits totaux en écrêtant les excédents par l'ajustement en LFR des CP votés en LFI par la prise en compte du rythme des mises en paiement constaté au début de l'année 2017. L'amélioration du pilotage pluriannuel de la consommation des CP pourrait également passer par une évolution des clés de répartition<sup>6</sup> pour s'accorder avec le constaté, un ajustement du niveau des recettes dans le cadre du projet de loi de finances le cas échéant, la poursuite de l'apurement des AE non consommées et l'ajustement des CP correspondants, l'adaptation du niveau des avances aux besoins des AODE, etc.

<sup>5</sup> Des aléas conjoncturels ont conduit à des accumulations de retards dans l'exécution des crédits, à la création du FACÉ, en 2012, du fait de la non-reprise des engagements antérieurs à la constitution du CAS, et, à l'été 2014, du fait du départ de plusieurs agents EDF qui n'ont pas souhaité suivre la mission lors de son emménagement dans les locaux de la DGEC.

<sup>6</sup> Actuellement, les engagements pluriannuels de l'État se matérialisent, en termes de décaissements prévisionnels annuels, suivant la clé de répartition indicative suivante : 35 %, la 1ère année, 38 % la 2ème, 15 % la 3ème et 12 % la dernière. Or, le rythme d'exécution constaté est plutôt le suivant :

Prévisions de consommation en %						
Années	n	n+1	n+2	n+3	n+4	
2013	12	35	31	16	5	100
2014	7	48	35	7	2	100
2015	8	39	35	13	5	100
2016	8	39	35	13	5	100
Moyenne	8,75	40,25	34	12,25	4,25	

*En noir, les données constatées et en bleu les données prévisionnelles actualisées au vu du constaté.*

## 1.2 L'exécution des recettes

Le CAS est abondé par les contributions dues par les gestionnaires de réseaux publics de distribution de l'électricité, en application de l'article L. 2224-31, I bis, du Code général des collectivités territoriales. Ces contributions sont assises sur les livraisons de kWh en basse tension constatées en année N-1.

Depuis la création du CAS, le montant prévisionnel de recettes annuelles est estimé à 377 M€, inchangé depuis 2012, année de création du CAS.

Pour garantir la conformité des recettes perçues au vote annuel, il est procédé comme suit :

- chaque année, le GRD déclare le total de ses ventes de N-1 en zones urbaine et rurale et adresse sa déclaration à la DGEC. Le cumul des déclarations permet de connaître l'assiette totale en avril de l'année N ;
- sont alors calculés les deux taux de contribution pour l'année (l'un pour les kWh en secteur urbain, l'autre pour les kWh en secteur rural, les taux étant dans un rapport de 5 à 1), de façon à produire de façon parfaitement exacte le montant des recettes figurant en loi de finances. Ces taux font l'objet d'un arrêté publié en mai ;
- sur la base de ces taux, la DGEC notifie à chaque GRD, en fonction de l'assiette qu'il a déclarée, le montant de sa contribution, que le GRD règle ensuite en bloc ou par mensualité « comme en matière de TVA » (donc auprès du même comptable).

Le système est donc – selon les textes – organisé de manière à aboutir à une identité parfaite entre recettes votées et recettes perçues au titre d'une année donnée. Or, l'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) pour 2015 a fait apparaître un écart, chaque année depuis 2012, entre les recettes votées et celles inscrites au CAS. La Cour avait signalé cette anomalie dans le cadre de la NEB pour 2015, sans recevoir d'explication. L'exécution 2016 fait à nouveau apparaître ce décalage portant ainsi l'écart cumulé depuis la création du CAS à 3 798 098 €.

**Tableau n° 2 : Evolution des recettes versées au CAS**

<b>Année (en €)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Recettes votées</i>	377 000 000	377 000 000	377 000 000	377 000 000	377 000 000
<i>Recettes attendues par la DGEC</i>	376 751 317	376 998 117	377 000 647	377 000 000	377 000 000
<i>Recettes versées au CAS au titre de l'année N</i>	376 463 460	376 445 254	376 319 988	375 167 094	376 786 223

Source : DGEC et documents budgétaires

### **1.3 L'exécution des dépenses**

Par rapport à 2015, aucun changement n'est intervenu dans la programmation initiale des crédits, ni au niveau des programmes, ni au niveau de la ventilation entre actions. Les seuls mouvements intervenus sont les reports, soit 29,1 M€ d'AE et 249,2 M€ de CP qui ont porté les totaux disponibles début 2016 à 406,1 M€ en AE et à 626,2 M€ en CP.

**Tableau n° 3 : Exécution du programme 793 en 2016 (M€)**

<b>Action : n°/libellé</b>		<b>LFI</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>3</b>	Renforcement des réseaux	<b>184</b>	<b>163,1</b>	<b>181,5</b>
<b>4</b>	Extension des réseaux	<b>46,7</b>	<b>43,7</b>	<b>34,6</b>
<b>5</b>	Enfouissement et pose en façade	<b>55,5</b>	<b>42,8</b>	<b>50,5</b>
<b>6</b>	Sécurisation des fils nus (hors faible section)	<b>39</b>	<b>50,3</b>	<b>39</b>
<b>7</b>	Sécurisation des fils nus de faible section	<b>42</b>	<b>53,6</b>	<b>41</b>
<b>8</b>	Fonctionnement	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
<b>9</b>	Déclaration d'utilité publique (THT)	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>10</b>	Intempéries	<b>0,5</b>	<b>2,8</b>	<b>1,6</b>
<b>Total</b>		<b>369,6</b>	<b>357,1<sup>7</sup></b>	<b>348,9</b>

Source : DGEC

**Tableau n° 4 : Exécution du programme 794 en 2016 (M€)**

<b>Action : n°/libellé</b>		<b>LFI</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>2</b>	Sites isolés	<b>2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>
<b>3</b>	Installations de proximité en ZNI	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>
<b>4</b>	Maîtrise de la demande d'énergie	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>5</b>	Déclaration d'utilité publique (THT - Engagements antérieurs au 1/1/2013)	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>6</b>	Intempéries (Engagements antérieurs au 1/1/2013)	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>		<b>7,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>

Source : DGEC

<sup>7</sup> Les données fournies par la DGEC sur l'exécution 2016 du P793 sont fournies hors décalage constaté sur le solde du fait des retraits opérés sur engagements juridiques des années antérieures.



Plusieurs points sont à noter de manière spécifique dans l'exécution des dépenses au titre de 2016.

Tout d'abord, un gel des crédits a été effectué à la demande du ministère des finances à hauteur de 13 M€ en fin d'année. Ce gel n'a visiblement pas eu d'autre motivation que sa contribution à l'amélioration du solde budgétaire de l'État à fin 2016.

Ensuite, une très forte sous exécution a été constatée sur le P794 faute de projets structurants. Les perspectives de reprise du programme d'électrification du cirque de Mafate à La Réunion, annoncée pour 2017 et qui devrait mobiliser des moyens financiers importants d'ici 2020, devrait favoriser une meilleure consommation dans les années à venir.

Enfin, il est à noter que, depuis deux ans, la DGEC s'est lancée dans une campagne d'apurement des opérations anciennes, ce qui s'est traduit par des paiements, mais aussi par des retraits d'engagements correspondant à des opérations abandonnées ou moins amples que prévus. Les années 2008 et 2009 ont été entièrement apurées.

Le travail supplémentaire accompli a permis de dégager 12,4 M€ d'AE pour la période antérieure à 2012 et 1,3 M€ au titre de 2015, soit un total de 13,7 M€, auquel s'est ajouté un montant de 1,2 M€ d'AE finalement non recyclées. Un arrêté, daté du 3 novembre 2016, pris en application de l'article 160 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, rend, à titre exceptionnel, les autorisations d'engagement correspondantes disponibles dans la limite d'un montant global de 15,1 M€.

Cette opération va permettre le financement des actions de renforcement des réseaux d'électrification rurale au titre du programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse.

Compte tenu des sommes déjà engagées au titre des exercices antérieurs (3,5 M€), la RIM du 11 mai 2016 a validé une mobilisation de 15,4 M€ de crédits exceptionnels au titre du PEI.

S'agissant de l'attribution des subventions, un échelonnement a été défini, en accord avec les deux syndicats d'électrification concernés, et validé par le Conseil à l'électrification rurale.

**Tableau n° 5 : Echelonnement des subventions dans le cadre du PEI**

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	Total
2A	2,193	1,313	1,313	1,313	1,313	<b>7,445</b>
2B	1,59	1,59	1,59	1,59	1,608	<b>7,968</b>
<b>Total</b>	<b>3,783</b>	<b>2,903</b>	<b>2,903</b>	<b>2,903</b>	<b>2,921</b>	<b>15,413</b>

Source : DGEC

Avant d'être présentées au FACÉ, les opérations doivent être validées au préalable par le Comité régional de programmation des aides (COREPA) institué dans le cadre de la convention d'application du PEI.

Conformément aux orientations définies dans cette convention d'application, le taux d'intervention du FACÉ pour les opérations du PEI est de 63 % du montant HT des travaux.

Si ce montage peut paraître surprenant de prime abord, il est, dans les faits, à relativiser, dans la mesure où les textes encadrant le fonctionnement du FACÉ permettent le financement d'opérations exceptionnelles, après accord de l'instance de gouvernance, le conseil à l'électrification rurale, et où les disponibilités en AE et en CP existent, d'autant qu'il avait été décidé que le financement du PEI Corse serait assuré par les disponibilités du CAS « sans préempter la programmation et la répartition annuelle des aides sur lesquelles le conseil du FACÉ se prononce ».

## 1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

La seule difficulté qui pourrait affecter la soutenabilité budgétaire a semblé jusqu'à présent théorique, particulièrement dans le contexte de CP surabondants : elle est liée au décalage possible du rythme d'encaissement des recettes et du rythme d'arrivée des demandes de paiement au titre des AE antérieures.

Des dossiers de paiement arrivant massivement en début d'année peuvent donc ne pas être honorés immédiatement. L'article 8 du décret relatif au CAS dispose que les élus peuvent commencer au 1er janvier de l'année de programmation. Cela pas été le cas jusqu'en 2015, mais des tensions sont apparues début 2016.

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

## **2. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE**

Les dépenses inscrites au budget du CAS FACÉ relèvent du titre 6 pour 99,6 % d'entre elles et, pour le reste, du titre 3.

### **2.1 Les dépenses d'intervention : le financement de travaux pour améliorer la qualité des réseaux de distribution d'électricité en zone rurale**

Il s'agit en totalité de dépenses discrétionnaires, leur paiement étant subordonné à la disponibilité des crédits. Par-delà quelques ajustements entre elles, toutes les actions du programme principal sont aidées de la même manière (80 % du total HT) depuis de nombreuses années.

Ces dépenses sont consacrées prioritairement à l'amélioration de la qualité de la distribution, à la résorption des départs en contrainte de tension ou en contrainte d'intensité, ainsi qu'au renforcement des postes en contrainte de transformation. Les crédits destinés à ces opérations sont actuellement stabilisés aux environs des 2/3 des aides du programme 793 et ont représenté un total de 206,8 M€ en AE et 216,1 M€ en CP exécutés en 2016 contre 286,1 M€ d'AE et 244,2 M€ de CP en 2015.

L'accent est également mis sur la résorption des fils nus, particulièrement vulnérables, notamment ceux de faible section, dont la sécurisation passe par le remplacement par du fil isolé torsadé ou par l'enfouissement. Les deux actions, « Sécurisation fils nus » et « Sécurisation fils nus de faible section » constituent le second poste de travaux aidés avec un montant de 103,9 M€ d'AE et de 80,0 M€ en CP exécutés en 2016, contre 94,7 M€ d'AE et 91,1 M€ de CP en 2015.

Le troisième poste de dépenses, « Enfouissement et pose en façade », qui permet d'aider les travaux réalisés pour des raisons esthétiques<sup>8</sup>, a totalisé 42,8 M€ en AE et 50,5 M€ exécutés en 2016 contre 61,3M€ d'AE et 58,9 M€ de CP en 2015.

---

<sup>8</sup> L'enfouissement ou la pose en façade permettent de mieux intégrer les réseaux basse tension dans l'environnement, plus particulièrement dans les centres-bourgs, pour des raisons esthétiques.

Par rapport à la LFI 2016, quelques évolutions sont constatées dans les grands équilibres internes au programme 793, dans le cadre de la LFI pour 2017. Les rééquilibrages portent en particulier sur le renforcement des crédits dédiés à la résorption des fils nus (+ 25 M€ sur les deux actions concernées) et le poste « Intempéries » (+ 2 M€), au détriment des actions relatives au renforcement (- 12 M€) et à l'extension des réseaux (- 4 M€), ainsi qu'à l'enfouissement et la pose en façade (- 11 M€).

S'agissant des travaux aidés au titre du programme 794, ils portent sur le financement d'actions ponctuelles sur le réseau : unités de production décentralisées d'électricité, notamment outre-mer, pour éviter des extensions trop coûteuses de réseaux, notamment par la production à partir d'énergies renouvelables, installation de production d'électricité au bénéfice de sites isolés, actions de maîtrise de l'énergie (MDE) permettant d'éviter ou de différer l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution. Consommé à hauteur de 0,8 M€ en AE et de 0,6 en CP en 2016 (3,0 M€ en AE et 8,7 M€ en CP en 2015), ce programme est très régulièrement sous-exécuté, faute de projets répondant au cahier des charges du FACÉ.

## **2.2 Les dépenses de fonctionnement : le remboursement des mises à disposition de personnel par EDF**

Les dépenses de fonctionnement sont peu élevées au regard de la masse des crédits du CAS (1,4 M€ inscrits au budget annuel). Elles couvrent, selon les PAP, le secrétariat du Conseil à l'électrification rurale, la gestion quotidienne des opérations et les opérations de contrôle. Dans les faits, elles ne concernent plus que les agents mis à disposition par EDF : remboursement des rémunérations et charges sociales et frais logistiques associés.

Ces mises à disposition font l'objet d'une convention cadre signée en 2012 avec EDF, suivie de conventions individuelles. Le personnel est facturé par EDF au coût réel incluant la taxe sur les salaires. Ces frais de fonctionnement sont en totalité imputés sur le programme 793, bien qu'ils concernent également le programme 794.

**Tableau n° 6 : Dépenses exécutées –Titre 3 (en €)**

2012	2013	2014	2015	2016
17 218	80 060	1 598 964	1 126 434	191 359

Source : DGEC.

La forte variabilité des dépenses vient des retards d'EDF à les facturer, mais aussi à les justifier : des dépenses antérieures n'avaient toujours pas été réglées au printemps 2016, faute pour EDF d'en produire les justificatifs<sup>9</sup>.

Pour 2016, seulement 146 000 € ont été versés au titre des remboursements des personnels mis à disposition alors que, sur la base des fiches financières de l'année 2015, 436 263 € étaient anticipés. EDF n'a adressé au ministère de l'environnement qu'une partie des factures de remboursement ; une autre partie des mises en paiement a été concernée par le gel de fin d'année mis en œuvre à la demande du ministère des finances. Le reste, soit 45 000 €, correspondent à des frais de fonctionnement (frais de mission, frais d'acheminement, etc.) mis en paiement sur l'exercice.

La mise à disposition de personnel par EDF pour gérer le CAS FACÉ a été dénoncée par la Cour dans ses NEB pour 2014 et pour 2015. Plusieurs raisons ont été mises en avant. Le personnel de la mission appartient parfois à une catégorie trop élevée au regard de la réalité des missions. La convention n'est pas conforme à l'article 20 de la LOLF<sup>10</sup> et n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence, contrevenant ainsi à la réglementation des marchés publics. Elle a expiré le 31 décembre 2016, mais prévoit une tacite reconduction.

La DGEC a fait savoir à la Cour qu'elle avait obtenu un abondement des effectifs cibles du programme 174 - *Énergie, climat et après-mines*, afin de pouvoir mettre fin aux mises à disposition des agents EDF à hauteur de 4 ETP.

Un plan de sortie du dispositif prévoit en conséquence la dénonciation, à partir de l'exercice 2017, des conventions individuelles de

<sup>9</sup> La Cour avait déjà critiqué dans son rapport de 2009 l'absence de justification des dépenses d'EDF, alors que le FACÉ était un compte d'EDF.

<sup>10</sup> Cet article dispose qu'« il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature ».

mises à disposition au fur et à mesure de leur arrivée à échéance. L'extinction progressive des mises à disposition s'effectuera parallèlement au repyramidage graduel de la mission avec des agents de l'État afin d'assurer la continuité du service public et d'éviter des pertes de compétence. L'organisation cible prévoit le remplacement des 6 agents EDF actuellement au sein de la mission par 4 agents de l'État.

La convention cadre avec EDF sera dénoncée simultanément à la dénonciation de la dernière convention individuelle.

## **3. LA QUALITE DE LA GESTION**

### **3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF**

Trois points soulevant une question de régularité sont à signaler.

Le premier problème, déjà mentionné à plusieurs reprises par la Cour, porte sur l'imputation au CAS, via une convention de mise à disposition, de dépenses de personnel. En outre, la manière dont le PAP 2016 présente ces dépenses ne permet pas au Parlement de prendre connaissance de l'organisation ainsi retenue. L'annonce par la DGEC de la fin programmée de cette anomalie est un point positif à relever.

Le second est relatif à l'existence de reports 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, qui conduit à une sous-consommation chronique de l'action relative aux frais de fonctionnement. Avec la fin de la convention de mise à disposition de personnel d'EDF, cette anomalie devrait également disparaître.

Le troisième concerne une opération de pilotage par le solde. En effet, un gel des crédits pour un montant de 13 M€ a été opéré en fin d'exécution budgétaire à la demande du ministère des finances. Ce gel n'a visiblement pas d'autre explication que sa contribution à l'amélioration du déficit budgétaire de l'État à fin 2016. Cette pratique ne doit pas contribuer à une augmentation des charges à payer, comme dans le cas présent - retards de remboursements à EDF sur une ligne déjà sous-consommée – sous peine de devoir être dénoncé.

### **3.2 La démarche de performance**

Le volet performance, objectifs, indicateurs et cibles, du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* est détaillé en annexe 1. Il est composé de deux objectifs, « Renforcement des réseaux basse tension » et « Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus », chacun assorti de deux indicateurs pour le P793 et d'un objectif, « Contribuer à l'électrification des sites isolés dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité » assorti de deux indicateurs pour le P794.

En 2015, la Cour recommandait de modifier les modalités de calcul des indicateurs de coût en les basant sur les dépenses effectivement réalisées et non sur les dotations. Cette recommandation a été mise en œuvre dans le cadre du PLF pour 2017 permettant d'aboutir à des indicateurs plus cohérents (*cf.* détail des objectifs et indicateurs en annexe 1). Par exemple, dans le PAP 2017, la prévision actualisée pour 2016 fait apparaître un coût moyen de pose du km de câble souterrain supérieur de près de trois fois à celui du fil torsadé aérien, alors qu'avec la méthodologie précédente, c'était l'inverse.

La Cour avait également indiqué que, les cibles ne reflétaient pas, une politique volontariste qui serait à outiller non seulement par une meilleure connaissance sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité, mais également par une politique incitative en faveur des actions prioritaires.

Ce sujet reste d'autant plus d'actualité qu'en 2016, selon la DGEC, des dossiers arrivant massivement en début d'année n'ont pas pu être honorés immédiatement faute de cohérence entre la chronique d'encaissement des recettes et les demandes de financement. Une priorisation annuelle des projets de travaux, documentée par des indicateurs pertinents, faisant intervenir notamment le nombre de clients potentiellement touchés par les opérations d'amélioration sur le réseau de distribution, pourrait être une piste d'évolution pertinente.



## 4. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Tableau n° 7 : Résumé des recommandations et suites pour 2015

Recommandation de la Cour	Suite donnée par le ministère	Devenir
1/ Mettre fin, au plus tard le 31 décembre 2016, à la convention générale et aux conventions individuelles de mise à disposition d'agents d'EDF, quitte à remplacer les agents mis à disposition par un plus petit nombre de fonctionnaires et à externaliser certaines études.	Cette recommandation sera mise en œuvre de façon progressive pour ne pas perturber le fonctionnement et l'organisation de la mission FACÉ.	Recommandation abandonnée.
2/ Modifier les modalités de calcul des indicateurs de coût en les basant sur les dépenses effectivement réalisées et non sur les dotations.	Mis en œuvre dans le cadre du PAP 2017.	Recommandation abandonnée
3/ Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et se doter rapidement d'une base de données fiable sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité.	La constitution d'une base de données fiable passe par la refonte complète des systèmes d'information de la mission FACÉ (projet actuellement à l'étude).	Recommandation conservée.
4/ Ramener à trois ans la durée de droit commun des opérations financées, en gardant la possibilité d'opérations sur quatre ans lorsqu'elles sont justifiées.	Le rythme de consommation des crédits observé en 2016 montre qu'une grande partie des AODE n'est pas encore en mesure d'achever son programme de travaux en trois ans.	Recommandation abandonnée
5/ Analyser les raisons de la sous-consommation des crédits destinés à l'Outre-mer, où des besoins importants existent.	Les collectivités d'outre-mer sont confrontées à des problématiques spécifiques qui doivent être traitées au cas par cas. A la Réunion, le programme d'électrification du cirque de Mafate sera redéfini à partir de 2017.	Recommandation conservée.

## **4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

La constatation d'une sous-consommation régulière des crédits des programmes du CAS amène la Cour à formuler les recommandations suivantes au titre de la gestion 2016 :

1/ Définir un plan d'actions pour mieux articuler la consommation des AE et des CP et éviter les très importants reports en CP (destinataire : DGEC).

2/ A partir de l'analyse des raisons de la sous-consommation des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, où des besoins importants existent, mettre en place des plans d'investissement adaptés dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces collectivités (destinataires : DGEC-DGOM).

A ces raisons, liées au rythme d'engagement des travaux et de l'exécution des crédits de paiement, s'en ajoute une autre sur le besoin d'un pilotage plus qualitatif des crédits du FACÉ, qui repose sur une meilleure connaissance des caractéristiques des travaux conduits par les AODE :

3/ Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et se doter rapidement d'une base de données fiable sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité (destinataire : DGEC).

**Tableau n° 8 : Résumé des recommandations pour 2016**

<b>Recommandation de la Cour</b>	<b>Statut</b>
1/ Définir un plan d'actions pour mieux articuler la consommation des AE et des CP et éviter les très importants reports en CP (DGEC).	Nouvelle recommandation.
2/ A partir de l'analyse des raisons de la sous-consommation des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, où des besoins importants existent, mettre en place des plans d'investissement adaptés dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces aux collectivités (DGEC-DGOM).	Recommandation n° 5 de 2015 adaptée.
3/ Poursuivre l'amélioration du dispositif de contrôle des travaux et de leur coût, et se doter rapidement d'une base de données fiable sur les caractéristiques des opérations, leur coût et leur efficacité (DGEC).	Recommandation n° 3 de 2015 reprise.

## Annexe n° 1 : Le volet performance du CAS FACÉ

Objectif	N°	Intitulé	2014	2015	PAP 2016 (prév.)	2016 Réalisé	2017 (prév.)	2017 (cible)
Renforcement des réseaux basse tension	1.1	Coût moyen du km de fil (€)						
		<i>Coût moyen du km de câble souterrain posé</i>	12 910	23 240	12 677	9 503	94 000	94 000
		<i>Coût moyen du km de fil aérien torsadé posé</i>	31 980	39 960	31 980	38 904	36 000	36 000
	1.2	Nombre de départs mal alimentés (nombre)						
		<i>Nombre de départs mal alimentés</i>	20 300	14 200	19 000	14 200	10 000	10 000
Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus	2.1	Nombre de km de fil nu (nombre)						
		<i>Nombre de km de fil nu</i>	37 244	27 636	36 000	27 636	25 000	25 000
		<i>Nombre de km de fil nu de faible section</i>	25 307	20 393	24 000	20 393	18 000	18 000
	2.2	Coût moyen du km de fil nu pris en charge par les aides du CAS FACÉ (€)						
		<i>Coût moyen du km de fil nu pris en charge par les aides du CAS FACÉ</i>	18 275	13 041	16 000	65 264	53 000	53 000
		<i>Coût moyen du km de fil nu de faible section pris en charge par les aides du CAS FACÉ</i>	5 023	6 095	5 000	66 568	53 000	53 000