

REPONSE DE LA FNCCR AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA COUR DES COMPTES SUR LE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITES POUR L'ELECTRIFICATION RURALE

1

Les observations de la Cour des comptes mettent en exergue la légitimité d'un « *effort particulier d'investissement dans les réseaux* » de distribution d'électricité des territoires ruraux. La faible densité de consommateurs ruraux raccordés ainsi que l'écart de qualité de l'énergie distribuée entre zones rurales et zones urbaines, au détriment des premières, sont en effet des caractéristiques structurantes justifiant pleinement l'existence d'un dispositif spécifique de financement, adossé à une organisation française originale qui articule la décentralisation à un opérateur national ultradominant -Enedis - et à une logique prégnante de péréquation.

La FNCCR partage, sur cette base, divers constats formulés par la Cour. Un point d'attention important concerne le fait que les gouvernements successifs ne semblent pas s'être préoccupés de l'adéquation de l'enveloppe financière annuelle actuellement allouée au CAS -FACE - 360 millions d'euros - en regard de besoins de financement qui croissent rapidement en raison de la transition énergétique et du développement important des dispositifs de production d'électricité renouvelable raccordées aux réseaux de distribution, et d'usages électriques spécifiques tels que la mobilité décarbonée. Comme l'indique la Cour, « *la capacité du Facé à soutenir des travaux s'érode depuis 2012 au rythme de l'inflation des coûts des travaux électriques puisque les enveloppes sont restées stables [...] Les 377 M€ destinés au FACE [...] paraissent insuffisants à l'aune de ces enjeux* ». On peut ajouter que, si le critère de ruralité permettant de déterminer l'éligibilité des communes aux aides du CAS-FACE est revu dans le sens des préconisations de la Cour (que partage la FNCCR), le nombre de communes éligibles augmentera de manière significative (selon Enedis, cité par la Cour, « *l'application de la grille communale de densité aurait pour conséquence une réduction de 20 % des communes du périmètre urbain* »).

Dans ce contexte très évolutif, la FNCCR considère, comme la Cour des comptes, que l'importance des enjeux concernés requiert des outils et des procédures de gouvernance et de gestion adaptés et suffisants. A cet égard, la Cour note que le nouveau modèle de contrat de concession élaboré par la FNCCR, France urbaine, Enedis et EDF en 2017 prévoit une nouvelle gouvernance des investissements et que « *cet effort est encourageant* », en observant toutefois en atténuation de ce satisfecit que « *la nécessité de formaliser un nouveau modèle de contrat de concession souligne en contrepoint les difficultés antérieures de coordination des investissements entre Enedis et les AODE* ». La FNCCR considère en l'occurrence que l'enjeu véritable se situe au niveau, non du passé, mais des tendances d'aujourd'hui et de demain. Elle se félicite en conséquence des progrès particulièrement significatifs que la mise en œuvre des schémas directeurs et programmes pluriannuels d'investissement prévus par les nouveaux contrats de concession va engendrer, en cohérence avec la montée en puissance des conférences départementales de programmation des investissements et du comité du système de la distribution publique d'électricité, initiative qu'il convient, selon la Cour, de « *poursuivre et finaliser pour disposer enfin de données nationales consolidées sur l'état des lieux du réseau public de distribution et les investissements qui y sont consacrés* ».

Pour autant, la FNCCR est plus nuancée ou émet des réserves sur certaines observations de la Cour relatives aux objectifs, aux moyens et aux résultats du CAS-FACE.

En ce qui concerne les objectifs, si la Cour indique que « *la péréquation entre territoires urbains et ruraux est présentée comme une des raisons majeures de l'existence du Facé* », elle relève aussi que, par différence avec Enedis qui fait prévaloir sa stratégie industrielle de long terme, les décisions

annuelles des AODE « *prennent également en considération des préoccupations locales, notamment d'aménagement du territoire* ». Il s'agit là d'un élément non pas secondaire mais essentiel de la raison d'être de l'électrification rurale, dans le cadre de laquelle l'attribution de la maîtrise d'ouvrage aux AODE est indissolublement liée à l'accompagnement financier du CAS-FACE, de même que les objectifs d'aménagement durable des territoires sont liés aux objectifs de péréquation. Dès lors, l'hypothèse envisagée par la Cour selon laquelle « *la responsabilité des investissements sur le réseau de distribution pourrait revenir aux GRD* », qui reviendrait à soumettre les réseaux de distribution d'électricité ruraux à un opérateur (Enedis) qui priorise les investissements « *en fonction de leur rentabilité économique* », ainsi que l'indique la Cour, est inenvisageable pour les élus en charge des territoires ruraux.

En ce qui concerne les moyens financiers du CAS-FACE, si la FNCCR souscrit aux préoccupations émises par la Cour à propos de l'absence de prise en compte de la dérive des prix et de l'augmentation des besoins de financement liés à la transition énergétique, elle est en revanche très réservée sur l'existence alléguée d'un déséquilibre initial du compte d'affectation spéciale qu'il serait nécessaire d'apurer. Selon la Cour, ce déséquilibre (dont l'Etat a identifié l'existence seulement à partir de 2018, soit six ans après la création du compte d'affectation spéciale) proviendrait du fait qu'à l'époque de la gestion par EDF, les aides notifiées, supérieures aux aides effectivement versées chaque année en raison de la possibilité de les consommer sur plusieurs exercices, auraient dû faire l'objet de provisions, ce qui n'était pas le cas. L'équilibre entre les engagements et les disponibilités, imposé par la réglementation des comptes d'affectation spéciale, requerrait donc désormais la reconstitution de la couverture complète des engagements par prélèvement sur les contributions des GRD - ce qui se traduit effectivement par le fait que depuis 2018, sur les 377 millions d'euros encaissés auprès des GRD annuellement par l'Etat, seuls 360 millions sont affectés en dépenses du CAS FACE. Les laborieux éléments explicatifs communiqués à propos de l'absence de provisionnement par EDF par la Cour (« *...les responsables du FACE - i.e. EDF - estimaient difficile d'afficher un report à nouveau négatif égal au chiffre d'affaires annuel et que les inconvénients psychologiques (sic) de la solution préconisée l'emporteraient sur ces avantages* ») nous semblent nullement convaincants. La FNCCR considère que le déséquilibre initial du CAS-FACE était un problème bilatéral entre l'Etat et EDF, et que si EDF n'a pas fait de provisions en raison de considérations « psychologiques » et n'a pas versé à l'Etat en 2012 la trésorerie correspondante, cela relève de sa responsabilité et non de celle des consommateurs, pourtant mis à contribution (via le prix de l'électricité et le TURPE) depuis 2018, alors même que la préservation du pouvoir d'achat et la lutte contre la précarité énergétique s'imposent actuellement comme des priorités politiques de premier plan. Nous espérons que la Représentation nationale sera sensible à cette considération lorsqu'elle examinera le projet de loi de finances

Par ailleurs, pour évaluer le poids relatif des aides du FACE par rapport à l'autofinancement mobilisé par les AODE, la Cour s'efforce d'identifier leurs ressources propres en faisant masse malheureusement de ressources externes particulièrement hétérogènes et parfois sans lien avec le financement des travaux d'électrification (en particulier les redevances et contributions acquittées par Enedis auprès des AODE « *quel que soit le régime d'électrification* », incluant par exemple les redevances perçues par des AODE urbaines non maîtres d'ouvrage pour le financement du contrôle des concessions ou d'actions d'animation dans le domaine de la transition énergétique) ; elle fait également état de données étrangères à la problématique du FACE telles que celles relatives au reversement par certaines AODE urbaines du produit des taxes sur les consommations finales d'électricité à leurs communes membres. Ces éléments épars conduisent la Cour à la conclusion plus que singulière selon laquelle, de 2015 à 2020, « *les financements propres des AODE [pour les travaux réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage] ne sont pas très éloignés entre communes urbaines (939 millions d'euros) et communes rurales (1 310 millions d'euros)* » et donc que « *la mobilisation des*

ressources propres des collectivités pour la réalisation d'investissements sur le réseau de distribution est limitée ». Une telle comparaison ne peut d'évidence prendre de sens que rapportée aux populations concernées de façon à disposer de ratios par habitant. Il apparaît que, sur les 62 785 8905 habitants desservis par Enedis en 2022 (croisement entre des données Enedis et des données INSEE), 14 583 081 résidaient dans les communes rurales au sens du FACE, et 48 202 724 dans des communes urbaines. Il en résulte que, rapporté à ces niveaux de population, et sur la base des données communiquées par la Cour des comptes, le financement propre des AODE par habitant s'élevait pour la période considérée à 90 euros (ordre de grandeur) dans les communes rurales, mais seulement 19 euros (idem) dans les communes urbaines. La FNCCR tire donc sur ce point, pour ce qui la concerne, une conclusion bien éloignée de celle de la Cour : dans les communes rurales, l'effort d'autofinancement par habitant que les AODE sont contraintes de mobiliser malgré les aides du CAS-FACE est en réalité près de 5 fois plus élevé que dans les communes urbaines.

En ce qui concerne les instances et les moyens humains affectés au CAS-FACE, si la FNCCR s'efforce, par l'intermédiaire de ses représentants au sein du Conseil de l'électrification rurale, de défendre avec conviction et volontarisme les intérêts des consommateurs d'énergie électrique et des AODE des territoires ruraux, elle rappelle cependant que, ainsi que l'indique la Cour, les AODE ne disposent actuellement (décret n° 2012-980 du 21 août 2012) au sein de ce conseil que d'une minorité des sièges (6 sièges sur 17 membres et un commissaire du Gouvernement), les représentants de l'Etat (actionnaire ultra-majoritaire du groupe EDF), d'EDF-SEI et d'Enedis (filiale d'EDF) disposant ensemble de 9 sièges (les 2 autres sont attribués respectivement aux départements et aux ELD). Il est facile, dans ces conditions, au ministère chargé de la transition énergétique de « *suivre les avis* » de cette instance dont la majorité lui est souvent acquise par construction, et la notion de « *gouvernance partagée* » mentionnée par la Cour doit être assez fortement « *nuancée* ». S'agissant des services affectés au CAS-FACE, la FNCCR considère que ses moyens humains (5 postes - dont un à pourvoir) sont actuellement trop réduits en regard de l'étendue des missions et des tâches qui leur sont confiées. Elle réitère la proposition (formulée au moment de la création du CAS-FACE en 2012) de création d'un établissement public administratif pour l'électrification rurale, associant largement les représentants des AODE à sa gouvernance, doté d'un budget propre et en capacité d'assortir l'allocation et la gestion des subventions d'un appui à la maîtrise d'ouvrage des AODE (en particulier mutualisation de données relatives aux coûts des travaux, mesure et évaluation du niveau réel de péréquation, données de qualité en lien avec l'action du CSDPE...).

S'agissant de « l'efficacité » et de « l'efficience » des aides du CAS-FACE, la FNCCR partage la nécessité d'approcher au plus près leur contribution à la qualité du réseau et à la réduction des inégalités territoriales. Toutefois, en ce qui concerne l'impact sur la qualité, la Cour compare le niveau annuel des aides allouées au niveau annuel de durée de coupure moyenne par département mais seulement « hors événement exceptionnel ». Or, cette comparaison comporte un biais. En particulier, la représentation de la qualité électrique sur les territoires est modifiée substantiellement lorsqu'on l'examine au regard du critère B « toutes causes confondues » (TCC) et non « hors incidents exceptionnels » (HIX), le temps de coupure TCC pouvant être majoré fréquemment de 10 % par rapport au critère B HIX, mais parfois aussi de beaucoup plus (+ 80 % entre ces deux approches pour l'Ille-et-Vilaine en 2020). Or, le changement climatique va engendrer une augmentation importante de la fréquence des épisodes climatiques extrêmes, et il est donc nécessaire de s'assurer de la capacité des réseaux à préserver la continuité d'alimentation y compris dans ce type de circonstance.

Un autre biais est relatif au fait que la granulométrie territoriale du suivi de la qualité s'est dégradée au fil du temps, les données spécifiques à la qualité respectivement sur les territoires urbains et sur les territoires ruraux ayant disparu des informations communiquées par Enedis, alors que ce distinguo

est évidemment essentiel à l'appréhension de l'efficacité des aides du CAS FACE qui n'intervient que sur la partie rurale des territoires.

4

La FNCCR adhère au projet de recommandation n° 2 qui préconise d'utiliser les compteurs communicants pour évaluer la qualité de service de manière locale. Elle note que ce point pourrait conduire à ce que le gestionnaire du réseau de distribution fournisse, lors des conférences départementales organisées par l'inventaire de l'électrification rurale, la liste exhaustive des excursions de tension mesurées et transmises automatiquement par les dispositifs de comptage installés chez les usagers. A ce jour, seul ENEDIS a accès à ces données. Afin de hiérarchiser les besoins de renforcement de manière objective et d'évaluer les pratiques actuelles de renforcement pour contrainte de tension, voire d'intensité, les AODE devraient pouvoir accéder à l'ensemble de cette base de données sans agrégation.

En ce qui concerne la réduction des inégalités territoriales, la Cour constate que « l'analyse de la répartition des droits à subvention met en évidence une relative stabilité des aides du FACE » et en déduit que « si le FACE conduisait à rééquilibrer fortement les écarts entre territoires, on devrait observer des améliorations notables sur les réseaux des AODE concernées, se traduisant dans les inventaires FACE et conduisant à modifier in fine la répartition des droits à subvention ». Une telle approche ne peut toutefois véritablement se concevoir que « toutes choses égales par ailleurs », à situation démographique, économique, urbaine constante, alors qu'en réalité, la probabilité de modification de ces diverses caractéristiques d'une année sur l'autre est élevée. Sur la période contrôlée par la Cour (2015 à 2022), la population française (outre-mer inclus) est passée de 66,4 millions à 67,8 millions d'habitants, soit une augmentation globale de 1,3 million d'habitants, qui s'ajoute aux diverses migrations de population sur le territoire national pour distordre le profil démographique de certains territoires. Par exemple la population du département de la Vendée est passée de 666 714 en 2015 à 699 296 habitants en 2022, soit une croissance de près de 5 % pendant la période étudiée par la Cour. Les évolutions sociales considérables induites par la crise sanitaire de la covid, conjuguées à la hausse des coûts du logement dans les grandes agglomérations, se traduisent depuis 2020 par un net retour vers la ruralité. L'habitat, les implantations d'entreprises évoluent en permanence, faisant réapparaître, ou maintenant à un niveau élevé, les besoins de renforcement de certains réseaux de distribution. Lorsque la dynamique de développement d'un territoire rural est entretenue sur une période pluriannuelle, ce qui n'est pas rare, il est prévisible que les contraintes électriques induites perdurent également durant plusieurs années, et qu'en conséquence les aides du CAS-FACE soient reconduites d'année en année, sans que cela ne traduise un problème d'efficacité de ce dispositif.

En conclusion, la FNCCR partage la conviction de la Cour que la poursuite et l'approfondissement de la transition énergétique vont engendrer des besoins croissants d'investissement sur les réseaux de distribution d'électricité, et qu'il sera donc nécessaire de dimensionner l'enveloppe du CAS-FACE en conséquence. Dans ce contexte, le renforcement des réseaux sera d'autant plus légitime qu'il sera simultanément assorti d'une recherche d'efficacité énergétique conduisant à optimiser son dimensionnement en mobilisant si nécessaire des capacités de stockage et/ou d'injection d'énergies décentralisées. La pertinence du CAS-FACE reposera à l'avenir largement sur sa capacité à accompagner aussi cette dimension.



Xavier PINTAT
Membre honoraire du Parlement