

1

Les aides pour l'électrification rurale : un instrument de péréquation efficace, qui doit s'adapter à de nouveaux besoins

PRÉSENTATION

Le FACÉ – Fonds d'amortissement des charges d'électrification⁴² – a été créé en 1936 pour compenser la faiblesse des investissements des opérateurs privés sur les réseaux de distribution d'électricité dans les zones rurales.

Aujourd'hui encore, la responsabilité de l'investissement sur les réseaux, qui appartiennent aux collectivités locales et sont obligatoirement concédés, diffère selon la zone géographique. En zone urbaine, le concessionnaire finance l'investissement (construction, extension, renforcement) et exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux, tandis qu'en zone rurale, c'est le rôle des communes, regroupées en autorités organisatrices. Enedis, filiale du groupe Électricité de France (EDF), dispose d'un monopole légal de l'exploitation sur 95 % du territoire métropolitain. Sur les 5 % restants, les gestionnaires du réseau public de distribution (GRD) sont des entreprises locales de distribution (ELD), au statut de sociétés locales ou de régies. En Corse et dans les départements et collectivités d'outre-mer, EDF Systèmes Énergétiques Insulaires (SEI) assure ce rôle⁴³.

Doté de 377 M€ de crédits, le FACÉ constitue aujourd'hui encore un instrument efficace de péréquation territoriale, adapté aux spécificités

⁴² Le FACÉ signifie actuellement Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

⁴³ À Mayotte, la gestion des réseaux de distribution d'électricité est assurée par Électricité de Mayotte.

de la distribution d'électricité⁴⁴ en France, et a permis d'harmoniser la qualité de la distribution entre zones urbaines et rurales.

En 2012, le FACÉ a été transformé en compte d'affectation spéciale (CAS), pour mettre en conformité sa gestion avec les règles financières et comptables de l'État. La réforme a été conduite sans que ne soient modifiées ses priorités et modalités d'intervention, ainsi que sa gouvernance.

Aujourd'hui, le FACÉ est confronté à de nouveaux enjeux - en matière d'investissements, d'évolution attendue de l'organisation de la distribution - et à la persistance de zones mal desservies.

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour consacrait un développement aux concessions de distribution d'électricité⁴⁵. Elle y préconisait l'accélération du regroupement des autorités concédantes au niveau départemental, aujourd'hui quasiment achevé, une meilleure coordination des investissements, visant à les orienter vers les enjeux prioritaires en termes de qualité et, à plus long terme, l'engagement d'une réflexion sur l'évolution du modèle de distribution d'électricité.

En 2014, 2015 et 2016, les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du FACÉ ont souligné des dysfonctionnements dans la gestion du CAS et une sous-consommation, et formulé des recommandations dans ce domaine⁴⁶.

En 2017, la Cour a dressé, un bilan de la réforme. Le taux de consommation des crédits progresse, le fonctionnement s'améliore, et ses principales recommandations sur la gestion sont mises en œuvre ou en voie de l'être. Illustration d'un outil efficace de péréquation territoriale, le FACÉ fonctionne progressivement mieux (I). Il doit également s'adapter pour devenir un instrument de la transition énergétique, et rénover ses priorités et ses règles d'intervention (II).

⁴⁴ La distribution d'électricité recouvre son acheminement en moyenne et basse tensions, depuis les postes source situés à la sortie du réseau de haute tension jusqu'aux compteurs des usagers.

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer. La Documentation française, p. 105-217, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁶ Cour des comptes, rapport sur *Le budget de l'État en 2014, 2015 et 2016*, notes d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, disponibles sur www.ccomptes.fr

I - Un instrument de péréquation original et utile

A - Un dispositif original lié à l'organisation du réseau de distribution d'électricité en France

Les communes, responsables de l'électrification depuis la loi du 5 avril 1884 et propriétaires des réseaux de distribution⁴⁷ depuis la loi du 15 juin 1906 sur la distribution d'énergie, ont été confrontées dès l'origine à une situation très différente selon leur caractère urbain ou non. Les acteurs privés se sont en effet manifestés très tôt pour construire et exploiter les réseaux pour le compte des communes urbaines et ont délaissé les zones rurales où les investissements étaient plus coûteux (longueur des réseaux) pour un nombre d'abonnés trop faible pour assurer la rentabilité de leurs investissements.

Elles se sont organisées dès 1934 en créant la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et ont obtenu la création du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ), destiné depuis 1936 à compenser l'inégalité territoriale.

Ainsi, la charge des investissements était supportée par des opérateurs privés en ville, et par les communes aidées par le FACÉ en zone rurale. Ces communes ont suscité la création d'entreprises locales de distribution (ELD) sous leur contrôle.

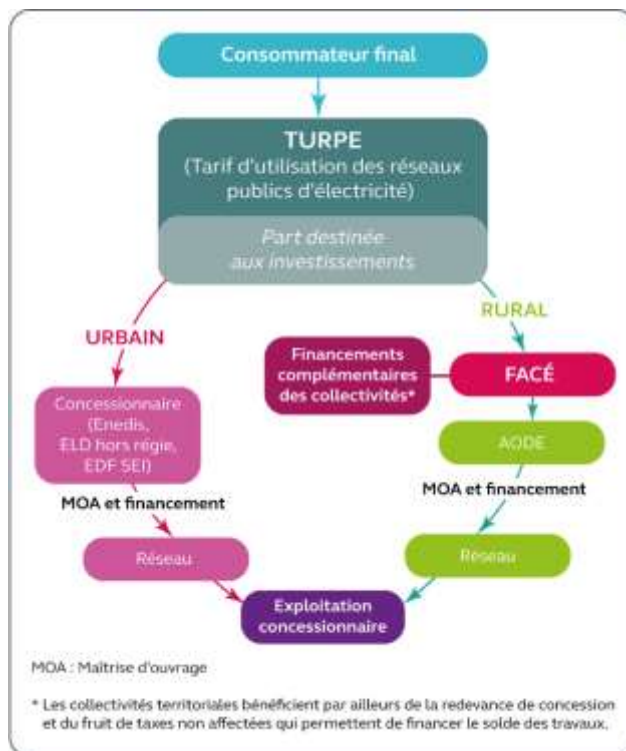
La loi de nationalisation de l'électricité du 8 avril 1946, qui a entraîné le regroupement de l'ensemble des opérateurs privés au sein d'EDF (tout en laissant subsister quelques ELD, au statut de sociétés locales ou de régies), a consacré cette différence de traitement. La même loi a également créé l'obligation pour les communes de concéder la gestion des réseaux à un opérateur unique - EDF, puis ERDF, devenu Enedis⁴⁸

⁴⁷ La distribution d'électricité repose sur les réseaux de moyenne et basse tensions, jusqu'au compteur de l'abonné. En amont, les réseaux de haute et très haute tensions relèvent du transport de l'électricité, aujourd'hui détenus et gérés par RTE. Seuls les réseaux de distribution sont la propriété des collectivités territoriales.

⁴⁸ Enedis, filiale d'EDF, a été créée en janvier 2008, sous le nom d'ERDF, par la séparation des activités de distribution d'électricité d'EDF des activités de production, de transport et de commercialisation de l'électricité. Avec la libéralisation du marché de l'électricité, les activités de production et de commercialisation ont été progressivement ouvertes à la concurrence, tandis que les activités de transport et de distribution de l'électricité (gestion et exploitation des réseaux publics) demeuraient monopolistiques.

exerçant ce monopole sur 95 % du territoire (urbain ou rural) - les ELD l'exerçant sur les 5 % restants. Ainsi, le gestionnaire de réseaux de distribution (GRD) finance l'ensemble des travaux en zone urbaine et en exerce la maîtrise d'ouvrage, tandis que les collectivités locales, désormais regroupées en autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE), financent, avec l'aide du FACÉ, le développement des réseaux ruraux dont elles ont la maîtrise d'ouvrage, le GRD concessionnaire sur leur territoire assurant leur maintenance et leur renouvellement.

**Schéma n° 1 : financement des investissements
sur les réseaux de distribution d'électricité
(réseau basse tension)**



Source : Cour des comptes. Le TURPE, tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, est la part de la facture des abonnés qui finance le coût des réseaux.

B - Un outil de péréquation en faveur des zones rurales qui a fait ses preuves

À l'instar des « zones blanches » pour les télécommunications, ou des lignes secondaires de la SNCF, les zones rurales connaîtraient certainement des déficits d'investissement dans la distribution d'électricité si le FACÉ ne permettait d'y remédier.

Doté d'un budget de 377 M€, le FACÉ permet de cofinancer les travaux pour améliorer la qualité de la distribution d'électricité (subvention jusqu'à 80 % du coût HT des travaux).

La ligne de partage des compétences entre concessionnaire et AODE, entre zones urbaines et zones rurales, repose sur des critères démographiques - disposer d'une population totale inférieure à 2 000 habitants et ne pas être compris dans une unité urbaine, au sens de l'Insee, dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants.

La répartition des droits à subvention du FACÉ entre départements est décidée sur la base des données recueillies localement, relatives à l'état des réseaux. Des conférences d'inventaires, organisées tous les deux ans, sous l'égide des préfets, permettent aux AODE et aux exploitants d'établir contradictoirement ces inventaires.

Environ les deux-tiers des financements sont consacrés à l'amélioration de la qualité de la distribution et à la résorption des départs mal alimentés (DMA)⁴⁹.

L'accent est également mis sur la résorption des « fils nus ». En effet, les réseaux de basse tension équipés avec ce type de fils, notamment ceux de faible section, sont particulièrement vulnérables en cas d'intempéries. Leur sécurisation implique leur remplacement par du fil isolé torsadé ou leur enfouissement.

Depuis 1994, le FACÉ finance également des travaux qui visent à différer ou éviter la réalisation de solutions coûteuses sur les réseaux de distribution d'électricité : installations de production de proximité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (outre-mer, îles), opérations de maîtrise de la demande d'électricité, ou de production d'électricité par des énergies renouvelables, notamment dans les sites isolés. Ces travaux représentent une enveloppe d'environ 2 % du total.

⁴⁹ Le départ mal alimenté (DMA) est entendu comme un départ desservant au moins un client subissant des chutes de tension excessives, estimées par un calcul statistique.

Le système repose sur un dispositif de péréquation, assurée de deux façons : d'une part entre territoires, grâce à une contribution prélevée sur les recettes des concessionnaires pour financer les investissements des AODE rurales, *via* le FACÉ, d'autre part, entre abonnés, grâce à un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique, quelle que soit la distance parcourue par l'énergie.

La péréquation financière est mise en œuvre *via* les recettes du FACÉ qui proviennent d'une contribution versée par les gestionnaires des réseaux (Enedis à 95 %), plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale. Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures distribués sur le réseau basse tension l'année précédente, auquel est appliqué un taux différencié, selon un rapport de 1 à 5, en fonction du nombre d'habitants de la commune⁵⁰. Un arrêté publié en mai fixe les taux de contribution pour l'année, l'un pour l'urbain, l'autre pour le rural, de façon à permettre la perception du montant des recettes figurant en loi de finances.

Intégré à la facture d'électricité de tout consommateur et fixé nationalement, le TURPE a vocation à couvrir les charges liées au transport (RTE) et à la distribution d'électricité (Enedis et ELD)⁵¹. Fixé pour quatre ans par la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), il intègre le poids de la contribution au FACÉ à ces charges. En 2017, le TURPE 5 a été établi à 13,5 Md€ par an.

Les efforts d'investissements permis par le FACÉ traduisent une forme de péréquation en faveur des zones rurales, même si cette dernière est à relativiser au regard de la longueur des réseaux concernés. Le tableau ci-après montre que 40 % des investissements sur les réseaux de distribution portent sur les réseaux ruraux, qui représentent 54 % du linéaire et desservent 22 % des abonnés⁵².

⁵⁰ Entre 0,03 et 0,05 centime d'euro par kWh pour les communes de moins de 2 000 habitants et entre 0,15 et 0,25 centime d'euro par kWh pour les autres. Pour les collectivités d'outre-mer, le taux « urbain » s'applique à un nombre limité de communes, qui ne tient pas strictement compte de la dimension démographique.

⁵¹ Contrairement au réseau de transport d'électricité, il n'appartient pas à la CRE de valider le volume des investissements envisagés sur les réseaux de distribution, dont les programmes prévisionnels sont élaborés à l'occasion des conférences départementales organisées sous l'égide des préfets, et soumis à l'examen du comité du système de distribution publique d'électricité.

⁵² Le linéaire des réseaux ruraux représente 375 713 km de longueur en haute tension (HTA) et 355 689 km de longueur en basse tension (BT), contre 253 735 km de HTA et 353 716 km en BT pour les réseaux urbains.

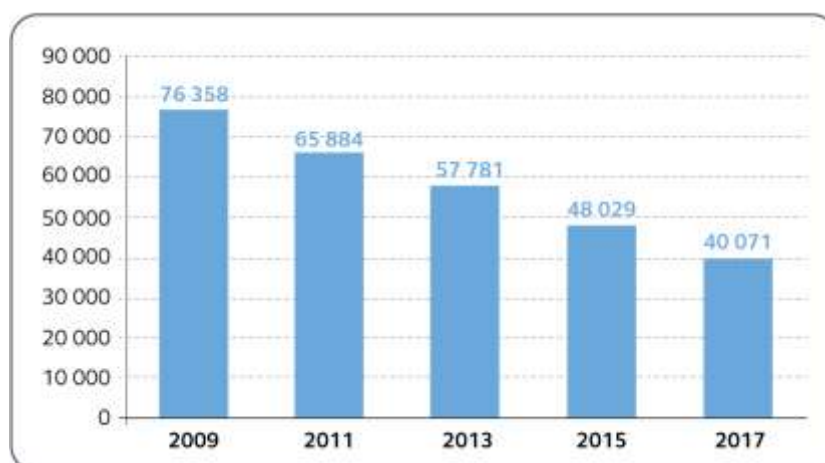
**Tableau n° 1 : répartition des investissements d'Enedis et des AODE
entre urbain et rural (en %)**

<i>Par régime</i>	2011	2015	Population totale 2016	Linéaire total
<i>Rural</i>	43	40	22	54
<i>Urbain</i>	57	60	78	46
Total	100	100	100	100

Source : Enedis.

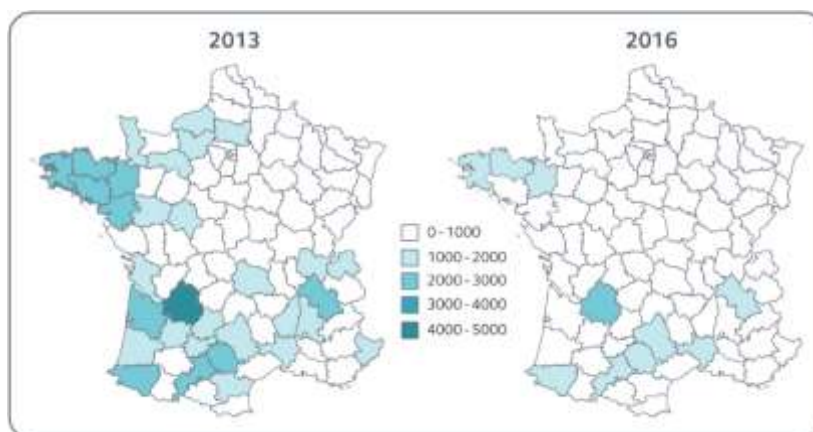
La qualité de la distribution et la sécurisation du réseau sur les territoires ruraux ont été améliorées, avec une résorption moyenne de 4 à 5 000 km par an.

Graphique n° 1 : évolution du stock de fil nu (en km)



Source : DGEC

Carte n° 1 : évolution du nombre de clients mal alimentés dans les communes relevant du régime de l'électrification rurale



Source : Enedis

Le FACÉ remplit donc un rôle utile d'équité territoriale en faveur du monde rural. Il ne constitue pas une dépense supplémentaire mais une modalité spécifique de transformation des recettes d'abonnement (*via* le tarif unique, TURPE) en aide financière aux travaux, qui « sanctuarise » la part destinée aux zones rurales.

C - Une mise en conformité difficile avec les règles financières et comptables de l'État

Après avoir été géré par la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) était, de 1947 à 2011, un compte d'EDF. Son emploi était décidé sur avis d'un conseil à l'électrification rurale, composé de représentants de l'État, des AODE et des gestionnaires de réseaux.

Ses recettes constituant une contribution obligatoire justifiant le contrôle du Parlement et l'application de la LOLF, le dispositif a été transformé en compte d'affectation spéciale par l'article 7 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, le FACÉ signifiant désormais *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*. Lors du débat, le gouvernement s'est engagé à ne bouleverser ni la gouvernance,

le conseil à l'électrification rurale étant maintenu⁵³, ni le fonctionnement du dispositif.

Si la réforme a été soigneusement étudiée pour ce qui concerne les grandes lignes du dispositif final, des difficultés concrètes de mise en œuvre ont occasionné une importante sous-consommation des crédits, avec des retards sur les travaux et le paiement des entreprises⁵⁴. Des critiques très vives ont alors été exprimées par les élus.

Ces difficultés ont été décrites dans un rapport sénatorial⁵⁵ et dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) du CAS pour les années 2012 à 2016. Elles sont abondamment relatées dans les comptes rendus du conseil à l'électrification rurale.

Après l'aplanissement des difficultés fonctionnelles immédiates dans les années suivant la création du CAS, certaines modalités de la gestion étaient encore critiquées par la Cour en 2017, dans un bilan d'ensemble du FACÉ :

- l'organisation du circuit des recettes ne tenait pas compte des modalités nouvelles de liquidation de la contribution⁵⁶ et faisait courir un risque avéré de pertes de recettes ;
- le fonctionnement hérité de l'ancien FACÉ, reposant sur une convention de mise à disposition d'agents d'EDF, posait des problèmes de régularité au regard de la LOLF, mais aussi de maîtrise complète du dispositif par l'État ;
- toutes les dispositions réglementaires relatives à la gouvernance (règlement intérieur du conseil de l'électrification rurale, rapport annuel d'évaluation) n'étaient pas appliquées.

Sur l'ensemble de ces problématiques, la Cour a émis des recommandations qui sont déjà mises en œuvre ou en voie de l'être :

⁵³ Ses pouvoirs de décision ont été limités, mais ses avis restent suivis par le ministre chargé de l'énergie qui, dans la période antérieure, signait déjà l'octroi des subventions.

⁵⁴ La reprise des engagements antérieurs à la création du CAS n'avait pas été anticipée et les autorisations d'engagement (AE) votées en 2012 se sont révélées insuffisantes pour couvrir l'ensemble des crédits de paiement (CP). Entraînant, malgré des solutions d'urgence, une sous-consommation qui, depuis, se résorbe.

⁵⁵ Rapport général N° 148 tome 3 annexe 20 (2012-2013) de Mme Frédérique ESPAGNAC fait au nom de la commission des finances, déposé au Sénat le 22 novembre 2012.

⁵⁶ Malgré le passage à un système de versement de la contribution *via* des comptes publics « comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires », la persistance d'une déclaration d'assiette auprès de la seule DGEC et d'un calcul par celle-ci de la contribution due, qu'elle notifie à chaque redevable, a complexifié le circuit de recettes.

substitution de personnels du ministère de la transition écologique et solidaire aux agents d'EDF, contrôle étroit du circuit des recettes, projet de dématérialisation des procédures, pour améliorer le traitement des dossiers notamment. Ces améliorations méritent d'être saluées.

II - Le défi de l'adaptation à l'évolution des besoins

Les efforts se portant prioritairement sur l'amélioration du fonctionnement, la création du CAS n'a pas encore été l'occasion de moderniser le dispositif, alors que les besoins ont évolué. Les anciennes enveloppes de financement gérées par EDF ont été transformées en deux programmes, dont le contenu est resté quasi identique, de même que leurs modalités de répartition. Pourtant, des zones sont encore mal desservies, en particulier outre-mer, et la prise en compte des aléas climatiques est très insuffisante.

En outre, la transition énergétique appelle, dans le domaine de l'électricité, des investissements importants auxquels l'offre du FACÉ est aujourd'hui inadaptée : si faible soit-elle, l'enveloppe des crédits proposés pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables est largement sous-consommée.

A - Les aléas climatiques et l'évolution des populations rurales créent de nouveaux besoins

Les réseaux basse tension en fils nus⁵⁷ ont été construits massivement dans les années 1950. Or, ce type de réseau, qui représente encore une part importante du linéaire rural, est sensible aux aléas climatiques, qui affectent la qualité et la sécurité de la distribution (coupures et chutes de tension).

Des simulations récentes montrent qu'en l'état actuel des efforts consentis dans le cadre du FACÉ, une dizaine d'années seraient encore nécessaires pour traiter la quasi-totalité des réseaux des départements, dont certains sont particulièrement exposés.

⁵⁷ Le courant est transporté par des câbles qui forment des conducteurs électriques, non isolés, ce qui correspond aux anciennes techniques, et sont moins coûteux.

Parallèlement, certaines zones rurales, notamment dans le sud et près du littoral, connaissent une forte progression démographique : arrivée de nombreux retraités ou de jeunes actifs, dont la mobilité est favorisée par les possibilités de télétravail et les nouvelles formes d'entrepreneuriat, ou de personnes à faibles revenus cherchant des conditions de vie moins difficiles, immigration en outre-mer, etc. La croissance de la consommation d'énergie dans les secteurs géographiques concernés et l'exigence d'une fourniture d'électricité de haute qualité liée à la multiplication des équipements électroniques et informatiques nécessitent d'importants travaux de renforcement des réseaux.

Les opérations de renforcement consistent à améliorer le réseau de distribution d'énergie électrique fournie aux abonnés tant en qualité qu'en quantité, notamment par la pose de câbles torsadés isolés.

Dans ces conditions, il est prioritaire de mieux coordonner les investissements sur les réseaux, quitte à en différer d'autres moins cruciaux.

Par exemple, s'agissant de la continuité d'alimentation⁵⁸, le dispositif réglementaire permet de concentrer les efforts d'amélioration d'Enedis et des AODE sur les zones qui connaissent un écart récurrent à la norme. En 2013, 12 départements étaient concernés, en 2014, cinq et en 2015, un seul, les Alpes-de-Haute-Provence. Des plans d'actions pluriannuels sont en cours en Dordogne, en Ardèche et en Bretagne, territoires à dominante rurale importante.

B - Outre-mer, les règles du FACÉ se révèlent inadaptées aux besoins

Chacun des territoires ultramarins, non interconnecté à un réseau électrique continental, constitue une « île énergétique », car l'électricité doit y être produite sur place en totalité. Cet isolement induit un surcoût important par rapport aux coûts de production de la métropole.

Le réseau de distribution dans les territoires ultramarins se caractérise également par sa petitesse, d'une taille 100 à 1 000 fois inférieure à celle du réseau métropolitain et par sa vulnérabilité, ce qui occasionne des temps de coupures bien supérieurs à ceux de métropole

⁵⁸ Pour l'évaluation globale de la continuité, mesurée par le nombre et la durée des coupures de courant, un département est en écart si plus de 5 % des clients sont mal alimentés.

(trois fois supérieurs dans le cas de La Réunion, pourtant la collectivité ultramarine la moins affectée par les coupures, du fait de l'importance de l'hydroélectricité).

Au-delà de leurs spécificités propres, les outre-mer sont confrontés à l'insertion croissante d'énergies intermittentes et à la nécessité d'une réflexion sur les « réseaux intelligents », le stockage de l'énergie et la maîtrise de la demande énergétique.

La Guyane, comme La Réunion et Mayotte, doit couvrir des travaux de première électrification sans commune mesure avec les besoins recensés sur les autres territoires français, du fait en particulier de sa croissance démographique.

Or, les règles du FACÉ ne sont pas adaptées aux besoins d'investissements des collectivités d'outre-mer. En effet, les critères de répartition des financements favorisent les travaux liés au renforcement des réseaux, au détriment de leur extension (raccordement de nouveaux abonnés) ou de la maîtrise de la demande. Si les règles actuelles ont leur logique sur le territoire métropolitain, en revanche, du fait de la croissance démographique constatée sur certains territoires, elles ne permettent pas d'optimiser les financements du FACÉ dans les outre-mer.

Par ailleurs, contrairement à ce qui existe pour les zones de haute montagne, où un coefficient de pondération permet de prendre en compte les surcoûts d'intervention, estimés à 30 % des coûts standards, dans le calcul des dotations du FACÉ, aucun dispositif n'est prévu pour compenser les différentiels de coûts constatés outre-mer du fait de l'étendue des zones à équiper et des difficultés d'intervention (acheminement du matériel, mise en œuvre du chantier, etc.).

Enfin, les collectivités d'outre-mer et l'administration qui en a la charge sont insuffisamment associées aux travaux du FACÉ.

C - La transition énergétique nécessite une évolution des réseaux de distribution

La transition énergétique entraîne des bouleversements pour le système électrique : émergence de nouvelles formes de production intermittentes (éolienne et photovoltaïque) et décentralisées sur le territoire, création de nouveaux objets de consommation, comme le véhicule électrique ou les objets connectés, développement de « boucles

courtes » entre production et consommation, voire de l'autoconsommation, émergence du stockage de l'électricité.

Ces tendances pourraient conduire à la fois à une diminution du volume total d'électricité transitant par les réseaux et à une plus grande volatilité des flux, avec des différences marquées entre les périodes de la journée ou de l'année, notamment en fonction des pics de production des énergies intermittentes, d'autant que l'une des caractéristiques des installations renouvelables est d'afficher un facteur de charge limité⁵⁹ (10 % à 12 % pour le photovoltaïque, 20 % à 25 % pour l'éolien).

Cette situation peut paradoxalement nécessiter un développement supplémentaire du réseau, aux niveaux local, national et européen, afin d'assurer la solidarité entre les différentes zones de production et de consommation, en jouant sur leurs complémentarités. Le développement de points décentralisés de production d'électricité peut également nécessiter un renforcement des réseaux pour absorber de nouveaux flux, entrants cette fois-ci, alors que les réseaux de distribution sont plutôt destinés au soutirage.

Les réseaux électriques n'auraient dès lors plus seulement une fonction d'acheminement, mais également un rôle de garantie, assurant l'accès aux puissances attendues, ainsi que la qualité de l'électricité, en toutes circonstances.

Ces évolutions soulignent la nécessité d'une gestion plus intelligente des réseaux (*smart grids*⁶⁰), pour laquelle les compteurs communicants, que déploient Enedis et les ELD, constituent une étape importante⁶¹.

Dans ce contexte de transformation profonde du système électrique, les propriétaires et gestionnaires de réseaux doivent mettre en œuvre de nouvelles solutions évolutives, plus souples, pour optimiser les

⁵⁹ Le facteur de charge d'une unité de production électrique est le ratio entre l'énergie qu'elle produit sur une période donnée et l'énergie qu'elle aurait produite durant cette période si elle avait constamment fonctionné à puissance nominale. Il fournit une indication importante pour calculer la rentabilité d'une installation électrique.

⁶⁰ Le *smart grid* est un réseau de distribution « intelligent », c'est-à-dire utilisant des technologies informatiques d'optimisation de la production, de la distribution et de la consommation, et éventuellement du stockage de l'énergie, du producteur au consommateur final, afin d'améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble par la minimisation des pertes en ligne et l'optimisation des moyens de production par rapport à la consommation, en temps réel.

⁶¹ Cf. tome I, *Linky*.

infrastructures existantes. L'État a, par la loi, un rôle de régulation et d'entraînement à jouer avec les autres acteurs⁶².

Le FACÉ pourrait ainsi, à enveloppe totale constante, soutenir davantage les investissements favorisant la transition énergétique dans les territoires ruraux (contribution à l'équilibre d'opérations telles que : rénovation de l'éclairage ou des bâtiments publics pour en réduire la consommation, solutions de stockage de l'électricité, raccordement des sites de production d'énergies renouvelables au réseau ou encore déploiement de bornes publiques de recharge pour les véhicules électriques).

Cela s'inscrirait dans l'objectif du FACÉ de permettre à tous les citoyens, quel que soit le lieu où ils habitent, d'avoir accès à des infrastructures énergétiques de qualité, tout en assurant une meilleure maîtrise de la consommation.

D - Une exigence accrue de coordination des acteurs sur le territoire

Les AODE sont à présent regroupées au niveau départemental, ce qui facilite la coordination.

La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (« loi NOME ») a institué des conférences départementales sous l'égide des préfets, pour mieux coordonner les programmes d'investissements des gestionnaires de réseaux et des AODE sur les réseaux de chaque département.

Faisant appel aux mêmes intervenants que les conférences d'inventaire⁶³ qui recueillent les données relatives à l'état des réseaux localement, fondement de la répartition des droits à subvention du FACÉ entre départements, elles pourraient être réunies en une seule conférence.

Il est également souhaitable de passer d'une logique exclusive d'inventaire à une logique de projets développés à partir d'une étude

⁶² La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit ainsi dans son article 1 que l'État coopère avec les collectivités locales, les entreprises, associations et citoyens pour réaliser cette transition.

⁶³ Les aides du FACÉ aux AODE sont décidées sur la base d'inventaires de l'état des réseaux, établis tous les deux ans contradictoirement par les AODE et les gestionnaires, sous l'égide des préfets.

concertée des besoins, prenant en compte à la fois les réseaux amont (haute tension) et les réseaux aval (basse tension).

La place des régions s'accroît : la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) les charge d'élaborer un schéma de planification à valeur prescriptive, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui comporte un volet énergie et de lutte contre le changement climatique. Il semble dès lors souhaitable que ces éléments de planification régionale et le levier financier du FACÉ soient mieux articulés.

À terme, les programmations locales devront être consolidées au niveau national. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé un comité du système de distribution publique d'électricité qui a vocation, par les avis qu'il rendra, à coordonner et à réguler les politiques d'investissement des GRD et des AODE. Le comité pourra, en particulier, formuler des propositions d'orientations générales sur les politiques d'investissement sur les réseaux publics de distribution et leur contribution à la qualité de service et à la transition énergétique.

Sans remettre en cause la vocation rurale du FACÉ, ces défis appellent une évolution du contenu de ses programmes, de leur mode de financement (prise en compte des retours sur investissement, élargissement à d'autres contributeurs) et un effort d'évaluation des dépenses.

Six ans après la création du CAS, une nouvelle étape doit donc être franchie, indispensable pour justifier le maintien d'un outil d'égalité des territoires correctement doté avec 377 M€ annuels.

Au demeurant, une telle évolution ne nécessite ni une augmentation du budget ni un bouleversement de l'équilibre entre les programmes du FACÉ dont le cœur reste l'extension, le renforcement et la sécurisation des réseaux. Elle peut se faire à droit constant, l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales relatif au FACÉ permettant de soutenir des travaux différents s'ils ont pour effet de retarder ou de rendre inutile un renforcement des réseaux. Enfin, elle peut être conduite dans le respect des compétences des AODE et des relations contractuelles avec les concessionnaires.

L'ancienneté du FACÉ, son originalité et la place des élus dans sa gouvernance n'excluent pas son inscription dans une stratégie d'avenir. Le FACÉ étant inscrit à son budget, l'État doit initier, avec ses partenaires du Conseil à l'électrification rurale et l'ensemble des parties prenantes, un dialogue sur les besoins à satisfaire, afin d'en faire un outil performant au service du développement des territoires et de la transition énergétique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le FACÉ est un dispositif qui a fait la preuve de sa souplesse et de son efficacité, malgré ses nombreuses évolutions.

La transformation du FACÉ en compte d'affectation spéciale a été très critiquée, en particulier par les élus, en raison de ses difficultés de mise en œuvre.

Aujourd'hui, les anomalies de gestion les plus évidentes, comme la mise à disposition de personnels d'EDF ou le risque avéré de pertes de recettes, sont soit supprimées, soit en voie de l'être.

Dans ces conditions, il est temps que les débats au sein du conseil à l'électrification rurale du FACÉ se consacrent davantage aux objectifs stratégiques et aux contenus du dispositif, afin d'en conserver la pertinence et l'efficacité. Au-delà de l'efficience du fonctionnement du FACÉ, qui nécessite une vigilance permanente, les enjeux en matière d'investissements, d'évolution de l'organisation de la distribution d'électricité ou encore du traitement des zones mal desservies imposent une adaptation de ses axes et de ses modalités d'intervention, qui passe par une meilleure concertation des acteurs aux niveaux local et national.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère de la transition écologique et solidaire et au conseil à l'électrification rurale :

- 1. évaluer, de manière concertée entre parties prenantes, les évolutions attendues du modèle de distribution d'électricité qui auront un impact sur les besoins d'investissements sur les réseaux et les travaux ;*
 - 2. centrer les financements du FACÉ sur les investissements prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique en diversifiant ses modalités d'attribution et en renouvelant ses règles d'intervention.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	94
Réponse du ministre des comptes et de l'action publique	96
Réponse de la ministre des outre-mer	97
Réponse du président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies	98
Réponse du président du directoire d'Enedis.....	101

Destinataires n'ayant pas d'observations

Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Ministre de la cohésion des territoires

Destinataire n'ayant pas répondu

Président-directeur général d'Électricité de France (EDF)

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Je tenais, dans un premier temps, à remercier la Cour pour cette analyse détaillée sur ce sujet important, qui répond à des enjeux d'égalité des territoires en améliorant la qualité de l'électricité distribuée dans les zones rurales. Je souscris globalement aux constats de la Cour et aux recommandations qu'elle a émises concernant certaines modalités de gestion du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (CAS FACÉ).

D'ores et déjà, la décision a été prise de mettre fin à la convention de mise à disposition de personnel passée avec EDF. Le remplacement des agents mis à disposition pour la gestion des aides à l'électrification rurale par des agents de l'État est en cours et sera totalement achevé prochainement. En outre, le circuit des recettes du CAS FACÉ a été clarifié tandis que les échanges d'information ont été formalisés et renforcés entre mes services et ceux des ministères de l'économie et de l'action et des comptes publics pour permettre d'éviter toute perte de recettes.

Enfin, un projet de dématérialisation des opérations permettant d'améliorer les processus de versement des aides mais également de développer l'action qualitative de la mission du financement de l'électrification rurale est en cours de développement : il devrait ainsi permettre de constituer une base de données sur l'efficacité et les coûts des travaux et d'améliorer la démarche de performance et d'évaluation de l'efficacité des aides du FACÉ.

S'agissant des défis que la Cour a identifiés en termes d'adaptation du dispositif du FACÉ aux nouveaux besoins, je souhaiterais apporter les précisions suivantes :

I. Les aléas climatiques et l'évolution des populations rurales

La réponse aux aléas climatiques et à la sensibilité des réseaux ruraux en basse tension aux événements climatiques exceptionnels, constitue une priorité du FACÉ. C'est le sens des programmes de sécurisation des réseaux en fil nu, dont le volume a été considérablement augmenté pour représenter actuellement près de 30 % des aides. Par le biais du sous-programme spécial dédié aux intempéries, le FACÉ a par ailleurs toujours su faire preuve de sa capacité à mobiliser des fonds, en faisant appel à la solidarité des autres territoires, pour apporter une aide financière exceptionnelle aux territoires affectés par les intempéries, comme cela a été le cas pour la tempête Klaus en 2009, plus récemment pour la tempête Zeus, et comme cela sera également le cas s'agissant des

collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la suite de l'ouragan Irma.

L'évolution des populations rurales et la forte progression démographique de certaines zones rurales posent également la question de la définition du critère de ruralité. Dans un double contexte d'urbanisation du territoire mais aussi d'évolution du paysage institutionnel, avec la création des métropoles, de grandes intercommunalités et un mouvement de regroupement des communes, une clarification des critères applicables à l'éligibilité des communes aux aides du FACE est nécessaire, afin de s'assurer que les aides à l'électrification rurale continuent à cibler les territoires dans lesquels les investissements sur les réseaux nécessitent un soutien financier. Une réflexion associant toutes les parties prenantes est en cours et devrait aboutir rapidement.

II. L'élargissement des objectifs du FACE afin d'adapter ses actions aux enjeux de la transition énergétique

Je suis favorable à ce que le FACE accompagne davantage les évolutions des réseaux de distribution dans le contexte de la transition énergétique. Un soutien au raccordement des projets d'énergies renouvelables, en particulier les projets développés à travers des initiatives citoyennes ou mis en œuvre par les collectivités locales, ainsi que des expérimentations pour financer des projets en matière de stockage et de réseaux intelligents, figurent parmi les solutions qui pourraient être envisagées.

Une meilleure mobilisation de la ligne consacrée à la maîtrise de la demande en énergie, actuellement sous-consommée, constitue également une priorité. Pour atteindre cet objectif, un dialogue doit s'engager avec les collectivités pour proposer et développer des projets innovants.

III. L'adaptation des aides aux besoins spécifiques des outre-mer en matière d'électrification rurale

Certains territoires d'outre-mer sont confrontés à des problématiques de première électrification, qui ne se présentent plus en métropole depuis près d'un siècle, ce qui génère des besoins importants en matière d'extension des réseaux, alors qu'à l'échelle nationale, la priorité du FACE n'est plus à l'extension mais au renforcement des réseaux existants. La situation est particulièrement sensible en Guyane, territoire d'outre-mer qui présente des forts enjeux en matière d'électrification rurale et qui fait face à une croissance démographique importante en particulier dans les communes de l'intérieur. C'est également le cas à Mayotte, où les

besoins en énergie du département ne cessent d'augmenter chaque année, en raison d'une croissance démographique forte.

Les règles nationales de répartition des aides entre les départements ne prennent que très imparfaitement en compte ces besoins spécifiques mais l'insuffisance de moyens financiers ne doit pas masquer d'autres difficultés, rencontrées par les collectivités pour consommer dans les délais impartis et dans des conditions satisfaisantes les crédits qui leur sont d'ores et déjà alloués au titre du CAS FACÉ.

Ainsi, la structuration de la maîtrise d'ouvrage, en particulier la création d'un syndicat départemental d'énergies en Guyane, et la planification des besoins dans le cadre des conférences départementales, devraient permettre d'apporter un pilotage politique, d'inscrire le territoire dans une démarche prospective et d'élaborer de façon concertée un plan d'action, constituent un préalable à un éventuel traitement particulier, dans le cadre du CAS FACÉ, des besoins des territoires à forte dynamique démographique ou présentant un besoin spécifique de première électrification.

Un ensemble de propositions d'évolutions des règles du CAS FACÉ destiné à répondre à ces divers enjeux est actuellement à l'étude. Une fois finalisées, ces propositions seront présentées à la concertation avec les parties prenantes, dans le cadre du Conseil à l'électrification rurale, qui doit jouer à plein son rôle d'instance de gouvernance stratégique des orientations du CAS FACÉ.

RÉPONSE DU MINISTRE DES COMPTES ET DE L'ACTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relative aux aides pour l'électrification rurale et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations.

À cet égard, je souscris pleinement à vos recommandations visant à améliorer l'efficacité du dispositif de financement des aides pour l'électrification rurale (FACE) en l'adaptant aux nouveaux besoins et enjeux liés à la transition écologique notamment.

Il s'agira pour les tutelles de mener une réflexion stratégique sur les règles d'éligibilité aux financements afin de recentrer le dispositif sur les enjeux d'avenir, et ce dans un contexte dorénavant plus propice, lié à l'amélioration de la gestion du compte d'affectation spéciale.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Je souscris sans réserve à votre souhait d'évolution du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) afin d'en faire un outil performant au service du développement des territoires et de la transition énergétique. Une réflexion sur les enjeux d'investissements liés à la transition énergétique, et sur les besoins des zones mal desservies ou isolées, doit en effet guider l'adaptation des modalités d'intervention du dispositif et une meilleure concertation des acteurs à tous les niveaux. La situation est particulièrement sensible en Guyane où une part importante de la population n'est pas raccordée au réseau et où la croissance démographique accentue encore les difficultés.

Le renforcement de la capacité des autorités organisatrices de distribution d'électricité (AODE) me paraît aussi essentiel pour développer les énergies renouvelables. Leur montée en compétence technique sera un des facteurs indispensables pour établir un dialogue constructif avec le gestionnaire de réseau, EDF-SEI et développer des projets innovants. Une réflexion sur les réseaux intelligents, le stockage de l'énergie, et la maîtrise de la demande énergétique viendra appuyer ces nécessaires évolutions.

Je partage également votre analyse quant à une association insuffisante des collectivités et de mon ministère aux travaux du FACÉ. Une meilleure représentation des outre-mer au Conseil à l'électrification rurale serait utile pour défendre la réalité des outre-mer, et participer aux orientations stratégiques. À ce titre, le groupe de travail outre-mer récemment installé sous l'égide de la mission du financement de l'électrification rurale est un premier pas positif vers ces évolutions concrètes.

J'approuve donc sans réserve les orientations proposées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES

La FNCCR partage et approuve le diagnostic et la plupart des propositions de la Cour des comptes concernant le CAS FACE. Elle considère toutefois que des précisions complémentaires pourraient être apportées concernant le redéploiement d'une partie des financements du FACE en faveur de la transition énergétique, ainsi que la définition des territoires ruraux au sens du FACE. Par ailleurs, la fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements paraît se heurter à certaines difficultés non mentionnées par le projet d'insertion.

I. Le contexte de la transition énergétique crée sur les territoires ruraux des besoins de financement spécifiques pour lesquels le FACE est l'outil le mieux adapté

Le contexte de la transition énergétique crée, sur les territoires ruraux, une forte augmentation des besoins de financement pour faire face notamment à :

- L'augmentation des raccordements d'installations productrices d'électricité renouvelable ;*
- L'adaptation des réseaux de distribution à l'évolution des flux d'énergie en raison des injections croissantes d'énergies renouvelables locales ;*
- La réduction des pointes de consommations électriques locales, grâce à un développement ambitieux de la MDE sur les patrimoines publics (éclairage public, bâtiments), voire sur les patrimoines privés remplissant certaines conditions d'éligibilité ;*
- Le développement des capacités de stockage de l'électricité produite localement ;*
- L'adaptation des réseaux de distribution au développement des infrastructures de recharge de véhicules électriques.*

Dans un tel contexte, il convient de reconsidérer les besoins de financements auxquels le CAS FACE peut apporter une réponse qui, s'ils évoluent qualitativement, demeureront durablement à un niveau élevé.

II. L'approche du périmètre et des critères de la ruralité dans le cadre du FACE devrait être substantiellement revue

Par ailleurs, la définition actuelle de la ruralité, fondée sur des seuils administratifs de population, est de plus en plus éloignée de la réalité

géographique et concourt à réduire très artificiellement la volumétrie de besoins en faisant basculer des territoires objectivement ruraux dans le régime urbain d'électrification. Cette question a malheureusement été exacerbée, d'une part par la mise en place de communes nouvelles sur des territoires ruraux – cette mise en place modifiant la taille administrative des communes sans modifier pour autant le caractère rural du territoire –, d'autre part, et plus généralement, par la mise en place mécanique des critères démographiques d'éligibilité aux aides du CAS FACE à partir de 2014, alors qu'il était antérieurement possible de tenir compte de la réalité géographique spécifique des territoires et des communes.

Le dispositif des communes nouvelles, organisé par les articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, et relancé par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, est susceptible de poser des difficultés de mise en œuvre du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

En effet, des communes rurales qui auraient été antérieurement admises au bénéfice de ces aides eu égard à leur taille démographique et, le cas échéant, à leur isolement ou au caractère dispersé de leur habitat, sont susceptibles d'être regroupées dans une commune nouvelle dépassant les plafonds démographiques communaux d'éligibilité aux aides du FACE (selon les cas, 2000 habitants, ou 5000 habitants), alors même que les caractéristiques rurales (au sens géographique) de leur territoire n'auraient en rien été modifiées par ce regroupement purement administratif. Il serait alors contestable que ce regroupement produise des conséquences sur le régime d'électrification applicable, qui dépend fondamentalement des caractéristiques géographiques et techniques du territoire desservi par le réseau public de distribution d'électricité concerné.

Certes, le législateur a pris temporairement en compte cette difficulté. En effet, l'article 8 de la loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 dispose que « Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles demeurent éligibles aux aides attribuées aux communes au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification prévu à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles la veille de leur création. ». Mais cette disposition ne règle évidemment pas de manière pérenne le problème des communes de grande taille en milieu rural, que les règles actuelles font sortir du périmètre d'éligibilité aux aides du FACE.

Dans ces conditions, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité représentées par la FNCCR estiment nécessaire que le décret du 14 janvier 2013 susmentionné soit adapté à cette évolution administrative. La FNCCR a transmis à la direction générale de l'énergie et du climat une proposition de modification, qui conduirait à retenir, pour la définition de la ruralité, un critère de densité pouvant correspondre soit à un plafond du nombre de clients par kilomètre de ligne de distribution d'électricité, soit au ratio de densité démographique classique (plafond en nombre d'habitants par km²), la discussion demeurant ouverte sur ce point. En tout état de cause, la FNCCR considère qu'il est nécessaire que le territoire de communes rurales bénéficiant des aides du FACE au moment de la prise d'effet du plus récent arrêté préfectoral fixant la liste des communes éligibles à ces aides (1^{er} janvier 2015), continue à en bénéficier au-delà du prochain renouvellement des conseils municipaux, nonobstant le regroupement de ces communes dans une commune nouvelle dont la population regroupée viendrait à dépasser les plafonds communaux de 2000 ou (en cas de dérogation motivée par l'isolement ou le caractère dispersé de l'habitat) de 5000 habitants, et souhaite que cette question soit traitée dès que possible.

III. La fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements paraît se heurter à certaines difficultés non mentionnées par l'insertion.

La proposition de fusion de la conférence de l'inventaire de l'électrification rurale avec la conférence départementale de programmation des investissements appelle certaines réserves. Certes, elle pourrait sembler permettre d'éviter une certaine dispersion dans la préparation de dossiers apparemment connexes.

Toutefois ces deux types de conférences se distinguent nettement quant à leur objet (les conférences FACE sont centrées sur la basse tension en secteur rural, les conférences de programmation des investissements concernent l'ensemble de la distribution d'électricité, HTA incluse, sur l'ensemble du territoire départemental), leur approche de la qualité (centrée sur les critères limitatifs propres à chaque programme ou sous-programme pour le FACE, plus globale pour les conférences départementales de programmation), leurs participants (en ce qui concerne les autorités organisatrices, les conférences FACE n'intéressent que les maîtres d'ouvrages de travaux relevant de l'électrification rurale, les conférences départementales associent toutes les autorités organisatrices, y compris celles qui relèvent du régime urbain), leur périodicité (annuelle pour les conférences départementales de

programmation des investissements prévues par la loi NOME de 2010, biennales pour les conférences de l'inventaire ER et leur destination (le comité du système pour les unes, le ministre chargé de l'énergie pour les autres). Les fusionner pourrait conduire à des erreurs de destinataire des dossiers, des mélanges de pièces d'un dossier à l'autre, des incompréhensions au cours des débats... Pour éviter ces écueils, la FNCCR propose de s'en tenir à l'intelligence des territoires, qui conduira les acteurs locaux à organiser au mieux, selon les spécificités locales, chacune de ces conférences, notamment par exemple en les faisant suivre, quand ce sera possible, pour limiter les déplacements des personnes qui participent aux deux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE D'ENEDIS

Enedis partage les observations de la Cour sur l'utilité du FACE, transformé en compte d'affectation spéciale en 2012 (CAS FACE), en tant qu'important moyen de financement des investissements des collectivités sur le réseau de distribution publique d'électricité situé en zone rurale.

L'amélioration globale et tendancielle de la situation des réseaux ruraux illustre les efforts de l'ensemble des maîtres d'ouvrages, collectivités et gestionnaires des réseaux de distribution (GRD), pour mieux coordonner leurs actions afin de diriger les investissements vers les zones prioritaires en matière de qualité.

Concernant l'évaluation des évolutions attendues du modèle de la distribution qui auront un impact sur les besoins d'investissements sur les réseaux (recommandation n° 1). Enedis observe que ces travaux devraient être conduits au niveau du comité du système de la distribution publique d'électricité (CSDPE) qui est chargé d'examiner la politique d'investissement d'Enedis et des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (art. L 111-56-1 du code de l'énergie) et peut également « adresser au ministre chargé de l'énergie des propositions d'orientation générales sur les politiques d'investissements sur les réseaux publics d'électricité et leur contribution à la qualité de service et à la transition énergétique » (art. R. 111-19-13 du code de l'énergie).

Le CSDPE est l'instance idoine pour conduire la concertation souhaitée par la Cour entre les différentes parties prenantes: État, collectivités concédantes et gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité.

Par ailleurs, à l'appui de sa conclusion sur une adaptation des axes et modalités d'intervention du CAS FACE, la Cour souligne la nécessité d'un effort d'évaluation des dépenses.

Eu égard aux montants significatifs des investissements sur les réseaux ruraux financés par les aides à l'électrification rurale, Enedis estime que la réflexion à mener sur l'élargissement de l'objet actuel du CAS FACE aux financements d'investissements sur le réseau public de distribution « prioritaires pour la qualité de la distribution d'électricité et la transition énergétique » doit être fondée sur une évaluation précise de l'efficacité du dispositif actuel.

Ceci afin d'évaluer les marges de manœuvre potentielles du CAS FACE dans une logique d'optimisation de l'enveloppe financière actuelle dont le coût est in fine supporté par le consommateur final à travers le TURPE.

En outre, il convient d'intégrer à cette réflexion l'ensemble des dispositifs budgétaires qui viennent en soutien des politiques de transition énergétique des territoires.
