

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES
AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

Rapporteur spécial : M. Jacques GENEST

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
1. <i>Une mission qui permet le versement d'aides pour l'électrification rurale destinées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité</i>	6
2. <i>La reconduction en 2016 de la structure du compte spécial et de la programmation budgétaire antérieure (377 millions d'euros)</i>	8
3. <i>D'importants dysfonctionnements dans l'exécution du FACÉ en 2014 et 2015 qui posent la question de la dépendance du compte spécial à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF</i>	10
4. <i>La stabilité du dispositif de suivi de la performance du CAS-FACÉ et ses problèmes d'interprétation</i>	12
5. <i>L'impact des communes nouvelles et de la nouvelle répartition entre communes urbaines et communes rurales sur les aides au titre du FACÉ</i>	13
EXAMEN EN COMMISSION	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• Les recettes du **compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** sont évaluées à **377 millions d'euros en 2016**. La **reconduction en 2016 de la structure du compte spécial et de sa programmation budgétaire à l'euro près** peut être relevée.

• Si les actions de **renforcement** et de **sécurisation** doivent bien demeurer **des axes prioritaires** pour les missions du FACÉ, il convient de réviser progressivement à la hausse la part des travaux d'**extension** et d'**enfouissement**.

• Les **dysfonctionnements importants rencontrés en 2014 et 2015** dans l'exécution du FACÉ ne doivent plus se reproduire. Ils posent par ailleurs la question de la **dépendance du compte spécial à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF**. La **vigilance doit rester de mise** en matière de gestion du FACÉ.

• L'**impact des communes nouvelles** et de la **nouvelle répartition entre communes urbaines et communes rurales** sur les aides versées au titre du FACÉ devra faire l'objet d'un **suivi en 2016** afin de **veiller à ce que les syndicats d'électrification concernés ne voient pas leur enveloppe de travaux supprimée brutalement**.

*En application de l'article 49 de la LOLF, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances était fixée au **10 octobre 2015**.*

*À cette date, votre rapporteur spécial avait reçu **l'ensemble des réponses** pour le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).*

1. Une mission qui permet le versement d'aides pour l'électrification rurale destinées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité

L'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a créé le compte d'affectation spéciale (CAS), en reprenant l'acronyme de « FACÉ », mais en changeant sa signification – **« Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** au lieu de « Fonds d'amortissement des charges d'électrification », structure créée dès 1936. Un contrôle budgétaire sur l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, rendu en 2012 par notre collègue Frédérique Espagnac, ancienne rapporteure spéciale, a permis d'approfondir **l'histoire du dispositif, de sa réforme et du fonctionnement de ce nouveau compte d'affectation spéciale**¹.

La mission FACÉ a pour objet de verser des aides permettant le financement de travaux d'électrification en zone rurale. Ces aides financières sont **réparties par département** sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale². Cette répartition s'effectue, selon des critères précisés par voie d'arrêté, par le **ministre chargé de l'énergie, après avis du conseil du FACÉ**. Puis, sur la base des propositions présentées par les collectivités, **la répartition de ces dotations est effectuée sur un plan départemental** entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale pouvant bénéficier des participations du fonds.

Il est à noter que lorsqu'il existe, dans un département, un **établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité** et réunissant **tous les maîtres d'ouvrage** pouvant bénéficier des participations du CAS-FACÉ, **la répartition des dotations de ce fonds est alors réglée par cet établissement public**.

Le regroupement **des « autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité »** ou **AODE** (qui peuvent être des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification), et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été mis en place par le législateur (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales). Il a nettement progressé au cours des dernières années³. Trois cas doivent être distingués :

¹ *Contrôle dont il est rendu compte dans l'annexe 20, tome III, du rapport général n° 148 (2012-2013) sur le projet de loi de finances pour 2013.*

² *Conformément à l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales.*

³ *En 2015, la départementalisation est quasiment achevée. Seuls cinq départements (la Corrèze, la Côte d'or, l'Isère, le Nord et l'Oise) n'ont pas pu faire aboutir ce regroupement pour des raisons liées à des circonstances locales. Il s'agissait de six départements fin 2014 mais le département de la Manche a achevé son regroupement depuis.*

- le regroupement des AODE, y compris de la maîtrise d'ouvrage, est réalisé au niveau départemental : il y a un seul bénéficiaire des aides du FACÉ par département ;

- le regroupement des AODE est effectif au niveau départemental, mais pas le regroupement de la maîtrise d'ouvrage : il y a alors plusieurs bénéficiaires par département ;

- l'absence de regroupement des AODE et de la maîtrise d'ouvrage est constatée : il y a dans ce cas également plusieurs bénéficiaires par département.

Le système du CAS-FACÉ intervient donc **en faveur des AODE** qui, ayant conservé en zone rurale la maîtrise d'ouvrage, entreprennent elles-mêmes des **travaux sur les réseaux de distribution d'électricité**.

Aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, le FACÉ participe au financement :

- de travaux d'électrification rurale dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération en matière de distribution publique d'électricité et de gaz ;

- d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'énergie par les énergies renouvelables dont la maîtrise d'ouvrage est assurée dans les mêmes conditions, si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

- d'installations de production de proximité à la double condition que ces installations évitent l'extension ou le renforcement des réseaux et qu'elles se situent dans des zones non interconnectées au réseau métropolitain.

Ces aides sont principalement utilisées pour financer des **dépenses de renforcement et de sécurisation de réseaux**, ainsi que des **dépenses liées à l'environnement, avec l'enfouissement des lignes en particulier**.

Le financement du CAS-FACÉ repose sur une **contribution due par les gestionnaires de réseaux de distribution**, mais **ce coût est, in fine, imputé sur le consommateur d'électricité**. Certes, d'un point de vue formel, conformément à l'article L. 222-31 du code général des collectivités territoriales, les contributeurs sont les gestionnaires de réseaux de distribution, essentiellement Électricité Réseau Distribution France (ERDF). Les **taux de leur contribution sont calculés de manière à couvrir exactement les AE et CP prévus pour l'année N**, soit une contribution attendue à hauteur de **377 millions d'euros en 2015**. Les taux sont donc variables et, le plus souvent, fixés chaque année par un **arrêté du ministre chargé de l'énergie**.

Ainsi un **arrêté en date du 2 septembre 2015** relatif au taux 2015 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale remplace l'arrêté du 30 juillet 2014 précédemment en vigueur. Les nouveaux taux sont ainsi les suivants (en centimes d'euros par kWh distribué) :

- **0,038759** au lieu de 0,035119 **en zone rurale** ;
- et **0,193797** au lieu de 0,175593 **en zone urbaine**.

Outre-mer, une règle spécifique s'applique : le taux est celui des zones rurales, à l'exception des douze plus grosses communes de ces territoires qui, elles, sont soumises au taux des zones urbaines¹.

En moyenne, ce régime conduit à un niveau de **32 millions d'euros de recettes mensuelles**.

Ces taux pourraient être revus en 2016 en fonction de la couverture nécessaire en AE et en CP.

2. La reconduction en 2016 de la structure du compte spécial et de la programmation budgétaire antérieure (377 millions d'euros)

Le CAS-FACÉ comprend depuis sa création **deux programmes, qui se décomposent en actions, chiffrés en montant d'aides (et non plus en montants de travaux aidés comme avant 2012)** :

- le programme 793 « Électrification rurale » ;
- le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ».

Pour les dépenses au titre de 2016, une **enveloppe globale de 377 millions d'euros** est proposée (375,6 millions d'euros d'aides et 1,4 million d'euros de fonctionnement), soit un budget stable par rapport à 2015, 2014 et 2013.

En pratique, les taux d'aide ont varié selon les périodes, mais entre 2007 et 2012, les aides du FACÉ représentaient pour la métropole 65 % du montant TTC des travaux menés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, propriétaires des réseaux. Ce taux est de 80 % hors taxe depuis 2013. Ce taux d'aide étant uniforme, une réflexion est à engager sur la **variation des taux d'aide** selon les collectivités et la nature des travaux.

¹ Les Abymes, Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Saint-Claude dans le département de la Guadeloupe ; Cayenne dans le département de la Guyane ; Fort-de-France, Schœlcher et Trinité dans le département de la Martinique ; Le Port, Saint-Denis et Saint-Pierre dans le département de La Réunion ; Mamoudzou dans le département de Mayotte.

La répartition entre programmes et actions, qui conforte la priorité donnée à la **sécurisation des réseaux** ainsi qu'à leur **renforcement** afin de restaurer la qualité de l'électricité distribuée, est décrite ci-après. Votre rapporteur spécial relève que les sous-programmes correspondent souvent aux « tranches » de l'ancien FACÉ et préconise de réviser progressivement à la hausse la part des travaux d'**extension** et d'**enfouissement**, en utilisant la fongibilité entre sous-programmes.

Les orientations du FACÉ en 2016

(en millions d'euros)

	2015	2016	Variation 2016/2015
Renforcement	184	184	-
Extensions	46,7	46,7	-
Enfouissement	55,5	55,5	-
Mise en sécurité des fils nus hors faible section	39	39	-
Mise en sécurité des fils nus faible section	42	42	-
Déclaration d'utilité publique de lignes THT	0,5	0,5	-
Intempéries	0,5	0,5	-
Frais de fonctionnement	1,4	1,4	-
Total programme 793	369,6	369,6	-
Sites isolés	2	2	-
Installations de proximité DOM	4	4	-
MDE	1,4	1,4	-
Total programme 794	7,4	7,4	-
TOTAL FACÉ	377	377	-

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le **programme 793 « Électrification rurale »** est doté de **369,6 millions d'euros** et se trouve lui-même réparti au sein de divers sous-programmes visant des finalités spécifiques, comme les renforcements, les extensions, l'enfouissement ou, encore, la sécurisation des fils nus et des fils nus de faible section. Depuis 2013, les aides pour les travaux de renforcement ont été séparées de celles destinées à l'extension des réseaux. La création d'une action spécifique « extensions » vise à prendre en compte les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « SRU ») qui fixent les modalités de financement des frais d'extension, notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme, ce qui limite l'objet de la participation du CAS-FACÉ aux projets d'extensions.

À la demande des bénéficiaires, les dotations du nouveau sous-programme « extensions » sont fongibles dans le sous-programme « renforcements ». Un accent est mis sur **les actions dédiées à la sécurisation des fils nus**. En effet, les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé ou par leur enfouissement. L'objectif est de permettre l'éradication des fils nus de faible section en une dizaine d'années.

Le **programme 794**, destiné aux zones non interconnectées, **représente 7,4 millions d'euros**. Il est destiné à soutenir des opérations particulières d'électrification rurale. En 2013, un sous-programme spécifique « Installations de proximité en zone non interconnectée » avait été créé afin d'identifier plus précisément et d'aider les projets de développement d'installations de production décentralisée qui permettent, faute de réseaux, l'électrification de villages isolés dans les DOM. Les autres sous-programmes sont les suivants : « sites isolés » (opération de production décentralisée d'électricité à partir d'énergie renouvelable en zone interconnectée) et « MDE » (opération de maîtrise de la demande d'énergie). Les crédits de tous ces sous-programmes sont fongibles.

3. D'importants dysfonctionnements dans l'exécution du FACÉ en 2014 et 2015 qui posent la question de la dépendance du compte spécial à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF

Votre rapporteur spécial déplore que **d'importants dysfonctionnements dans l'exécution du FACÉ se soient produits en 2014 et 2015**. Il avait retenu du contrôle précité conduit par notre collègue Frédérique Espagnac, précédente rapporteure spéciale, que la réforme du FACÉ en 2012 avait nécessité la reprise, par les services de l'État, de la gestion des aides à l'électrification rurale, auparavant exercée au sein d'EDF par ses personnels¹. Surtout, notre collègue avait indiqué que *« l'année 2012 n'a pas été le moment d'une transition tranquille : d'importantes difficultés sont en effet apparues en matière de paiement des aides. Les factures à payer au titre du CAS-FACÉ se sont alors accumulées, le plus souvent en raison de facteurs techniques et de procédures complexes. Face à ces difficultés, l'administration aurait utilement tiré profit d'une meilleure anticipation de la réforme »*.

Alors que la situation était en voie de **normalisation en 2013**, l'exécution 2014, loin de confirmer ce processus de rattrapage, n'a non seulement **pas permis de combler ce retard mais l'a aggravé**. La

¹ Les services chargés du financement de l'électrification rurale relèvent ainsi, depuis 2012, du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et sont placés sous l'autorité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC). Ces équipes sont composées d'anciens agents du FACÉ, mis à disposition du ministère dans le cadre d'une convention avec EDF.

consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts n'est, en effet, que de 74,59 % en AE et de 47,36 % en CP (contre 91 % et 69 % en 2013). Par rapport à l'exercice 2013, la **chute des crédits consommés** est, en 2014, de 96 millions d'euros en AE et de 97 millions d'euros en CP, soit une réduction respective de 23,57 % et 27,85 %. Le rapport annuel de performances 2014 de la mission se contente de relever un « *ralentissement lié à une situation conjoncturelle exceptionnelle, composée d'une part du déménagement de la mission FACÉ sur le site de la Défense à l'été 2014, suivi de la vacance de plusieurs postes de gestionnaires, ainsi que de la formation dispensée aux nouveaux arrivants* ». En 2015, ces **difficultés se sont poursuivies tout au long du premier semestre**.

Votre rapporteur spécial, lors de l'audition de Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat et responsable des deux programmes de la mission, a pu obtenir des précisions à ce sujet : ce fonctionnement perturbé en 2014 et 2015 fait essentiellement suite au **départ de plusieurs agents** qui ont choisi de rejoindre EDF en 2014 **avant l'emménagement du FACÉ dans les locaux de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)** à l'été 2014, la mission étant placée sous la dépendance d'une convention de mise à disposition de personnels issus d'EDF. La **vacance de plusieurs postes pendant de longues semaines** a profondément désorganisé les rythmes de travail au sein de l'équipe assurant la gestion des aides du FACÉ.

Votre rapporteur spécial souhaite tirer des enseignements de cette exécution difficile en 2014 et 2015, c'est pourquoi il s'interroge sur **l'état de dépendance de la mission à l'égard de la mise à disposition de personnels issus d'EDF**. Il est d'ailleurs rejoint par la Cour des comptes qui, dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, qualifie cette dépendance à l'égard d'EDF d'« *inacceptable* » et estime que cette convention de mise à disposition pose « *un problème de principe* », au-delà même de l'accomplissement des missions du FACÉ¹.

¹ Même si la convention permet de contourner la difficulté à dégager les ETP nécessaires pour gérer en régie le FACÉ, elle ne respecte pas l'esprit de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Aux termes de celui-ci, il est en effet « interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature ». S'agissant d'une convention de prestations, il existe un lien contractuel entre l'État et les agents d'EDF, à travers la signature d'une convention tripartite entre l'agent, la DGEC et EDF, mais la mise à disposition crée, comme l'explique la Cour des comptes, un lien de « subordination de fait » entre l'État et l'agent concerné, même s'il n'est pas l'employeur. À propos de la mise en œuvre concrète de cette convention tripartite signée par les agents du FACÉ en 2013, il convient de noter qu'il était prévu que le lieu de travail de ces derniers pouvait changer sur décision du ministère. Pourtant, plusieurs salariés ont refusé le déménagement sans que l'administration ne puisse obtenir leur maintien en poste jusqu'à remplacement. La façon dont a été exécutée la convention de mise à disposition d'agents EDF s'est donc faite aux dépens de la continuité du fonctionnement du FACÉ.

Il n'est pas sûr que le problème se reproduise, mais, à la lumière de l'expérience, qui interroge **d'un point de vue pratique comme d'un point de vue juridique**, votre rapporteur spécial demande tout de même au Gouvernement d'initier une **réflexion sur la gestion en régie du FACÉ** et sur la fin de la convention avec EDF, de manière à **garantir la continuité du fonctionnement de ce compte spécial**.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial invite le Gouvernement à **veiller au bon déroulement de l'exécution 2015 ainsi qu'à procéder aux paiements en retard dans les délais les plus brefs**. La DGEC assure que « *les difficultés sont en voie de résorption grâce aux mesures mises en œuvre en concertation avec les collectivités maîtres d'ouvrages* » et que « *le niveau de consommation des crédits en 2015 sera en tout état de cause supérieur à celui de 2014* ». Cet objectif louable nécessitera une mobilisation forte des acteurs concernés vus les retards constatés. Votre rapporteur spécial recommande donc aux AODE de **déposer leurs demande de subvention dans les délais prévus**, accompagnées des justificatifs idoines.

4. La stabilité du dispositif de suivi de la performance du CAS-FACÉ et ses problèmes d'interprétation

Le dispositif de suivi de la performance du compte spécial a été **mis en œuvre pour la première fois en 2014**. Il a été redéfini à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2015¹ et est **stabilisé en 2016**.

S'agissant du **programme 793 « Électrification rurale »**, il repose sur **deux objectifs** : le « Renforcement des réseaux basse tension »² et la « Sécurisation des réseaux basse tension en fils nus »³.

¹ Il continue de reposer sur différents indicateurs qui concernent la sécurisation, permettant notamment de comparer les types de travaux. Ils doivent permettre de mesurer l'efficacité des aides à la sécurisation au regard du nombre de kilomètres de fils nus résorbés chaque année.

² Son indicateur 1.1 mesure le « Coût moyen du km de fil » et se décline en deux sous-indicateurs (« Coût moyen du km de câble souterrain » et « Coût moyen du km de fil aérien torsadé posé »). L'indicateur 1.2 dénombre les « Départs mal alimentés » ou DMA.

³ Son indicateur 2.1 concerne le « Nombre de km de fil nu » et distingue ce nombre pour les fils nus et pour les fils nus de faible section. L'indicateur 2.2 rend compte du « Coût moyen du km de fil nu pris en charge par le CAS-FACÉ » et distingue également ce coût pour les fils nus et les fils nus de faible section. L'objectif stratégique du programme 793, concernant l'électrification rurale, est la résorption des réseaux basse tension en fils nus. Les résultats des actions conduites pour atteindre cet objectif sont évalués sous le rapport de l'efficacité et de l'efficacités. Il s'agit donc de viser un emploi optimal des ressources qui sont affectées au programme (coût moyen au kilomètre du remplacement du fil nu par types de lignes (torsadées, enfouies), d'une part, et d'apprécier le volume de lignes traitées par rapport au volume de lignes restant à traiter (taux de résorption des lignes), d'autre part.

Pour ce qui concerne le **programme 794** pour les opérations dans les zones non interconnectées, il vise un **objectif unique** : « Contribuer à l'électrification des sites isolés dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité »¹.

Votre rapporteur spécial rappelle, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, qu'il est **difficile d'interpréter les résultats fournis** dans le rapport annuel de performances 2014, surtout que le recul pour pouvoir comparer les indicateurs à travers le temps reste insuffisant et que **plusieurs indicateurs des deux programmes de la mission** reposent sur des **données qui restent à valider** par des opérations de contrôle. Le Gouvernement rencontrerait en effet des difficultés à obtenir des AODÉ et des entreprises les coûts permettant d'établir les moyennes.

5. L'impact des communes nouvelles et de la nouvelle répartition entre communes urbaines et communes rurales sur les aides au titre du FACÉ

Le **statut de commune nouvelle** a été créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales², dans le but de favoriser le regroupement de *communes*. Ce régime permet donc le **regroupement de communes contiguës ou d'un EPCI entier** qui souhaiterait se transformer en commune nouvelle. En 2015, un dispositif d'**incitation financière** a été mis en place³. La DGEC estime que 200 communes pourraient être impactées par leur regroupement en matière d'aides à l'électrification rurale. Mais comme l'indique le tableau suivant, il devrait s'agir d'un maximum de 200 communes risquant de perdre leurs aides au titre du FACÉ.

¹ Ses indicateurs ont trait aux sites isolés ayant bénéficié d'une desserte en électricité, le premier (1.1) analysant les sites de métropole et le second (1.2), les sites d'outre-mer. Chacun de ces deux indicateurs utilisent deux sous-indicateurs : le « Nombre de sites isolés ayant bénéficié d'une desserte en électricité par le biais du CAS-FACÉ » et le « Coût moyen d'un financement de site isolé ».

² Article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

³ La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes a pour objectif de faciliter la création de communes nouvelles en instaurant un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes fusionnant en 2015 ou 2016.

L'impact du dispositif des communes nouvelles sur les syndicats d'électrification

Le dispositif de la commune nouvelle pourrait conduire des communes rurales à constituer des ensembles dépassant largement le seuil des 5 000 habitants (limite au-delà de laquelle le préfet ne peut en tout état de cause pas accorder de dérogation pour maintenir à une commune son éligibilité aux aides pour l'électrification rurale), tout en conservant des caractéristiques proprement rurales (faible densité, dispersion de l'habitat, sans qu'il y ait nécessairement présence d'une unité urbaine au sens de l'INSEE). Or l'alinéa 5 de l'article 2 du décret du 14 janvier 2013 précise que l'intégration dans le régime rural à titre dérogatoire se fait à la demande de l'autorité organisatrice du réseau public d'électricité, avec avis du ou des gestionnaires de réseau concernés. Les dérogations en ce sens sont limitées aux communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, compte tenu notamment de leur isolement ou du caractère dispersé de leur habitat. Ces dispositions s'appliquent également aux communes nouvelles.

On peut estimer le nombre de communes concernées par le regroupement en communes nouvelles à 400 au maximum. Parmi celles-ci, toutes ne perdront pas leur statut : celles ne bénéficiant pas des aides du FACÉ pas ne sont pas concernées et nombre d'entre elles resteront sous le seuil ; de sorte que ce sont vraisemblablement moins de 200 communes qui seront concernées, soit de l'ordre de 0,5 % du total des communes.

Le décret du 14 janvier 2013 prévoit que le préfet arrête dans les six mois suivant les élections municipales la liste des communes éligibles aux aides du FACÉ. À droit constant, ces communes nouvelles dépassant les 5 000 habitants seront, quoi qu'il arrive, considérées comme relevant du régime urbain en 2021. En outre, il semble que l'arrêté préfectoral listant les communes relevant du régime de l'électrification doive être mis à jour pour tenir compte de la création de communes nouvelles. En effet, au regard de l'article L. 2113-10 du code général des collectivités territoriales, « la commune nouvelle a seule qualité de collectivité territoriale ». La création d'une commune nouvelle entraîne donc un changement de statut.

Pour le syndicat d'électrification, l'impact sur la dotation du département ne serait en revanche pas immédiat puisque pris en compte lors de la répartition suivant l'inventaire des besoins (réalisé tous les deux ans), lui-même consécutif à la prise de l'arrêté préfectoral, soit au plus tôt la dotation 2018. Par ailleurs, un changement de statut de la commune ne peut rétroactivement remettre en cause la décision attributive de subvention par le ministre de l'énergie, au regard du principe de non-rétroactivité des actes administratifs qui fait obstacle à ce qu'une règle nouvelle remette en cause un droit acquis sous l'empire des anciennes règles (Cf. CE, 25 juin 1948, Société du journal L'Aurore).

Le maintien éventuel du bénéfice des aides du FACE aux portions de territoires des communes nouvelles qui étaient antérieurement éligibles nécessiterait donc une modification de l'article 2 du décret du 14 janvier 2013 qui précise les critères d'éligibilité. L'impact d'une telle modification, qui complexifierait l'état du droit pour tenir compte de la création de communes nouvelles dont le nombre sera inférieur à 0,5 % de l'ensemble des communes reste à étudier.

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Pour ce qui concerne **l'impact de la nouvelle répartition entre communes urbaines et communes rurales sur les aides au titre du FACÉ**, le décret du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale prévoit que dans chaque département, le préfet arrête, dans les six mois suivant le renouvellement des conseils municipaux, la liste des communes relevant du régime de l'électrification rurale.

Les arrêtés ayant pris effet au 1^{er} janvier 2015, les **évolutions de périmètre auront un effet sur les dotations FACÉ de chaque département dans le cadre de la répartition de l'enveloppe 2016**, suite à la mise à jour de l'inventaire des besoins en matière d'électrification rurale, effectuée tous les deux ans conformément à l'article L.2224-31 du code général des collectivités territoriales. Selon la DGEC, les effets pourraient être significatifs dans un petit nombre de départements, tels que la Loire-Atlantique, la Haute Savoie, la Haute Garonne, le Nord, le Calvados et le Vaucluse, qui concentrent l'essentiel des reclassements effectués. Il s'agit ainsi de **700 communes passant du rural vers l'urbain et de 200 de l'urbain vers le rural**. Et la DGEC a rappelé à votre rapporteur spécial qu'il existe une formule de lissage prévue dans l'arrêté du 27 mars 2013, qui permet d'atténuer les variations des droits à subvention d'une année sur l'autre. Les syndicats d'électrification concernés ne devraient donc pas voir leur enveloppe de travaux supprimée brutalement. C'est en tout cas le vœu qu'émet votre rapporteur spécial.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 21 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Je présente pour la deuxième fois le rapport budgétaire sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé). Ce compte, créé en 1936, visait à faire payer à ceux qui avaient l'électricité une taxe pour financer l'électrification du reste de la France. Le législateur aurait dû faire de même il y a quelques années pour le très haut débit.

Les recettes du Facé sont assises sur une contribution due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, notamment Électricité réseau distribution France (ERDF). En définitive, ce sont les consommateurs qui payent. Le montant de cette contribution s'élèvera à 377 millions d'euros, soit un montant stable depuis 2012. Le taux est recalculé régulièrement, afin de couvrir les crédits prévus sur l'exercice, et il est fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Les clients ruraux payent un peu moins que les urbains.

Les bénéficiaires des aides sont essentiellement les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODE), syndicats d'électrification mais aussi communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le regroupement des syndicats est quasiment achevé. Ces dotations financent les travaux sur les réseaux de distribution d'électricité, avec un taux de prise en charge de 80 % hors taxe ; les dotations sont notamment réparties en fonction des départements mal alimentés (DMA) calculés par EDF.

En 2016, la répartition des crédits sera la même qu'en 2015 : 184 millions d'euros pour le renforcement des réseaux, ce qui a un impact direct sur la qualité de l'électricité distribuée ; 81 millions d'euros pour la sécurisation des réseaux, afin de prévenir les intempéries ; 55,5 millions d'euros pour l'enfouissement, pas uniquement pour des raisons esthétiques car en zone de montagne il y va aussi de la sécurité et de la fiabilité. Enfin, 47 millions d'euros sont destinés à l'extension des réseaux – ce qui est insuffisant pour répondre à la demande. Le renforcement et la sécurisation doivent demeurer prioritaires mais il faut réviser à la hausse la part des travaux d'extension et d'enfouissement, afin d'utiliser tous les crédits disponibles.

Les dysfonctionnements observés en 2014 et 2015 ne doivent plus se reproduire. De très importants retards de paiement ont mis en difficulté

nombre de syndicats. Après les problèmes de paiement rencontrés en 2012 – après la réforme du Facé – la situation s'était améliorée en 2013, mais le déménagement du siège en 2014 s'est accompagné du départ de certains agents mis à disposition par ERDF. Il en est résulté de graves problèmes d'organisation. Dans l'Ardèche, la situation s'est améliorée, mais d'autres départements rencontrent encore des problèmes pour percevoir les sommes qui leur sont dues au titre de travaux achevés. Or seulement 10 % des crédits sont débloqués en début de chantier...

Il faudrait peut-être s'orienter vers une gestion en régie du Facé afin de garantir le bon fonctionnement de ce compte spécial et réduire les délais de paiement. Les chefs d'entreprise ardéchois apprécient que les syndicats d'électrification leur donnent du travail.

Je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits pour 2016 du compte d'affectation spéciale du Facé – qui est un bel instrument de solidarité et d'aménagement des territoires, sous réserve que son fonctionnement s'améliore. Si tel n'était pas le cas, mon avis serait beaucoup plus réservé l'année prochaine.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les propos qui viennent d'être tenus. Quel est le surcoût de l'enfouissement par rapport à des travaux sur les réseaux aériens ? La priorité est-elle le remplacement des fils nus par des fils torsadés ou l'enfouissement ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Les chiffres pour 2016 sont identiques à ceux de 2015, à savoir 55,5 millions d'euros pour l'enfouissement, 39 millions d'euros pour les mises en sécurité, 42 millions d'euros pour le remplacement des fils nus etc. Pour combattre les intempéries, seuls 500 000 euros sont prévus, ce qui est peut-être insuffisant.

M. Michel Bouvard. – Après les élections municipales, les préfets ont pris des arrêtés pour reclasser certaines communes rurales en zones urbaines et inversement. La sécurisation et le renforcement des réseaux sont plus complexes à gérer dans les zones de montagne. Or, compte tenu des densités, des communes rurales de montagne vont passer dans la catégorie urbaine, sans que les caractéristiques des réseaux aient changé. Ne conviendrait-il pas de prendre en compte la loi montagne de 1985 et d'adapter les règlements à la réalité des territoires montagnards ?

M. Daniel Raoul. – La sécurité n'est pas le seul motif de l'enfouissement des lignes : la protection contre les champs magnétiques doit également être prise en compte. Je vous invite à relire mon rapport de juin 2014, sur la proposition de loi relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques. Il traitait, en effet, de cette question.

M. Jean-Claude Requier. – Je rappelle que le Facé, excellent outil de péréquation et d'aménagement du territoire, a été créé en 1936 par Paul Ramadier, député socialiste de l'Aveyron et alors sous-secrétaire d'État aux

mines, à l'électricité et aux combustibles liquides. Il a créé ce fonds car les grandes agglomérations étaient desservies par des régies alors que les campagnes ne l'étaient pas. La taxe, cinq fois supérieure dans les zones urbaines à ce qu'elle était dans le monde rural, a permis d'équiper les campagnes. Comme notre rapporteur spécial, je regrette que ce schéma n'ait pas été repris pour le numérique.

Je ne sais quelle mouche a piqué le ministère ou EDF mais en 2012, le Facé a été déstabilisé, alors qu'il fonctionnait très bien. Je regrette que l'on ne dispose plus des mêmes crédits pour le renforcement et l'extension des réseaux. À l'époque, la fongibilité des crédits nous donnait une plus grande liberté. Je me réjouis de l'accent mis sur la sécurisation des fils nus. Je voterai bien évidemment ce budget.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de nous rappeler régulièrement des morceaux de notre histoire, qui vont de Joseph Caillaux à Paul Ramadier.

M. Michel Berson. – Nous en sommes les héritiers !

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Je rappelle régulièrement que le Facé a été créé en 1936 et qu'à l'époque, la solidarité à l'égard du monde rural n'était pas un vain mot. Que nos dirigeants actuels ou futurs en prennent de la graine...

La modification des critères du Facé a pu poser des problèmes, monsieur Bouvard. Dans l'Ardèche, les choses se sont plutôt bien passées avec le préfet mais des communes rurales dont les réseaux étaient parfaits ont été transférées en zone urbaine, et nous avons récupéré des communes précédemment classées urbaines dont les réseaux étaient médiocres. Au total, 700 communes rurales sont passées à l'urbain et 200 communes urbaines sont passées en zone rurale. Certes, il faudrait prendre en compte les spécificités des zones de montagne. Dans ma petite commune où les lignes sont enfouies, nous ne rencontrons plus de problèmes.

Je précise que l'arrêté du 27 mars 2013 prévoit une formule de lissage pour atténuer les variations des droits à subvention d'une année sur l'autre. Les enveloppes des syndicats concernés ne devraient donc pas diminuer brutalement.

Enfin, j'ajoute que la réforme du Facé conduite en 2012 a eu un avantage : celui de donner au Parlement un contrôle sur l'exécution de ce fonds.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

*

* *

Réunie à nouveau jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), responsable des deux programmes du FACÉ ;

- M. Guillaume Lanier, chef de la mission financement de l'électrification rurale (FACÉ) à la DGEC.