

Cour des comptes



# **Compte de commerce Renouvellement des concessions hydroélectriques**

---

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

## Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Synthèse .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>I - Présentation du compte de commerce n° 914 .....</b>                                | <b>5</b>  |
| A - Cadre juridique et objet.....   | 5         |
| B - Fonctionnement : une procédure à terme bénéfique pour les finances<br>publiques ..... | 5         |
| C - Pertinence et régularité du recours au compte de commerce .....                       | 11        |
| <b>II - La programmation et l'exécution budgétaires .....</b>                             | <b>16</b> |
| A - Une prévision budgétaire à nouveau déjouée.....                                       | 16        |
| B - Une exécution 2014 stable par rapport à 2013 .....                                    | 21        |
| C - L'autorisation de découvert a été respectée.....                                      | 21        |
| <b>III - Suivi des recommandations .....</b>  | <b>23</b> |

## Synthèse

(M€) LFI : recettes : 0,60 ; dépenses : 2,30 ; solde : -2,30

(M€) Exécution : recettes : 0,00 ; dépenses : 1,06 ; solde : -1,06

Le compte de commerce n° 914 *Renouvellement des concessions hydroélectriques* a été ouvert par la loi de finances pour 2012.

Ce compte retrace les opérations liées au renouvellement des concessions hydroélectriques ; il organise un circuit financier fermé et a priori équilibré dans la durée, les dépenses étant financées, avec parfois un léger décalage, par des recettes équivalentes. Il convient de noter que la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques générera, à terme, des recettes budgétaires pérennes sous la forme d'une redevance versée par les concessionnaires. Cependant, le recours à un compte de commerce pour retracer les mouvements financiers liés au renouvellement des concessions hydroélectriques n'est pas régulier au regard de la LOLF.

En 2014, les dépenses du compte de commerce s'élèvent à 1,06 M€, montant très inférieur à la prévision, du fait d'une programmation trop optimiste.

Les recettes ont été nulles, contrairement à la prévision de la LFI et alors que le compte de commerce aurait pu refacturer immédiatement certaines dépenses d'expertise de fin de concessions aux concessionnaires sortants. A cet égard, les textes relatifs au compte de commerce semblent en contradiction avec le code de l'énergie qui met directement à la charge du concessionnaire sortant les frais engagés par l'Etat pour régler la fin de la concession.

Si la méthode de renouvellement venait à évoluer (application de la méthode des barycentres), une partie des dépenses d'expertise déjà réalisées aura été inutile (celle relative à des concessions dont la date d'échéance aura été repoussée par application de la méthode des barycentres).

L'autorisation de découvert a été respectée mais le gestionnaire du compte de commerce n'a pas payé en temps et en heure toutes les factures de prestations intellectuelles, des intérêts moratoires ayant été facturés au compte de commerce (pour un montant très faible).

————— *PRINCIPALES RECOMMANDATIONS* —————

*La Cour maintient les recommandations formulées en 2014 :*

*1. Le recours à un compte de commerce pour retracer les mouvements financiers liés au renouvellement des concessions hydroélectriques n'est pas régulier au regard de la LOLF. La DGEC devrait donc chercher une autre solution pour retracer ces dépenses et recettes, notamment l'intégration au budget général ou le recours à un compte d'affectation spéciale.*

*2. Les gestionnaires du compte doivent facturer immédiatement aux concessionnaires sortants les dépenses d'analyse des dossiers de fin de concessions.*

*3. La trésorerie du compte étant suffisante, les factures de prestations de conseil doivent être réglées en temps et en heure afin de ne pas payer d'intérêts moratoires.*

## **I - Présentation du compte de commerce n° 914**

### **A - Cadre juridique et objet**

Le compte de commerce n° 914 « *Renouvellement des concessions hydroélectriques* » a été ouvert par l'article 51 de la loi de finances pour 2012, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. L'article 20 (II) de la LOLF dispose que « *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47* ». Le compte n° 914 n'en étant pas doté<sup>1</sup>, il ne constitue donc pas une mission.

Le compte de commerce retrace « *les opérations liées au renouvellement des concessions hydroélectriques* ».

Le décret de répartition du 29 décembre 2012 précise que le compte et son autorisation de déficit sont gérés par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

### **B - Fonctionnement : une procédure à terme bénéfique pour les finances publiques**

Si, à terme, la procédure de renouvellement avec mise en concurrence doit générer des recettes importantes et pérennes pour le budget de l'Etat et les collectivités territoriales, via la redevance sur le chiffre d'affaires qui sera instaurée, elle implique des coûts que la loi compense par des recettes en provenance des anciens et nouveaux concessionnaires.

#### **1 - La procédure de renouvellement génère des coûts pour l'Etat**

Le compte de commerce paie en pratique deux types de dépenses : d'une part celles engagées au titre du renouvellement de la concession en tant que tel ; et, d'autre part, les dépenses pour les fins de concession qui sont indépendantes d'un renouvellement (l'Etat pouvant théoriquement reprendre l'exploitation en régie).

---

<sup>1</sup> Le décret de répartition précise bien que les CAS (art. 3) et comptes de concours financiers (art. 4) font l'objet d'ouvertures de crédits alors que les comptes de commerce (art. 5) et les comptes d'opérations monétaires (art. 6) bénéficient d'autorisations de découvert.

*a) Les dépenses relatives à la fin de l'ancienne concession*

Avant l'expiration de la concession et conformément au droit commun, le concessionnaire sortant prépare et fournit à l'administration un dossier de fin de concession. Ce dossier comporte « *les éléments permettant à l'autorité compétente de disposer de tous les documents relatifs à la concession, notamment les documents [...] permettant d'apprécier son étendue, sa consistance et sa gestion, l'historique et la description ainsi que l'appréciation de l'état des équipements, bâtiments, travaux et aménagements, l'impact de la concession sur l'environnement et notamment sur l'eau, les conditions financières, économiques et sociales de l'exploitation* ». Pour déterminer précisément l'état de la concession, l'Etat peut « *faire procéder, aux frais du concessionnaire sortant, à une **expertise de tout ou partie du dossier** par un organisme tiers* »<sup>2</sup>. Contrairement aux dispositions du décret de 1994 organisant la procédure de renouvellement<sup>3</sup>, qui met directement à la charge du concessionnaire sortant les frais engagés par l'Etat pour régler la fin de la concession, l'Etat avance, dans le cadre du compte de commerce, les frais correspondants et se les fait rembourser par le concessionnaire sortant.

*b) Les dépenses relatives au renouvellement de la concession*

L'Etat peut être amené à **indemniser le concessionnaire sortant** à plusieurs titres.

- En fin de concession, l'Etat peut souhaiter racheter certains équipements utiles à l'exploitation et dont le concessionnaire est propriétaire (« **biens de reprise** ») ; il doit alors indemniser le concessionnaire à ce premier titre.
- En second lieu, l'article L. 521-15 du code de l'énergie prévoit que la fraction non amortie des investissements de

---

<sup>2</sup> Article 29 du décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique, tel que modifié par le décret n° 2008-1009 du 26 septembre 2008 modifiant le décret n° 94-894 du 13 octobre 1994 modifié relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique et le décret n° 99-872 du 11 octobre 1999 approuvant le cahier des charges type des entreprises hydrauliques concédées

<sup>3</sup> Article 29, alinéa 3, du décret de 1994 (« *Le préfet compétent peut faire procéder, aux frais du concessionnaire sortant, à une expertise de tout ou partie du dossier par un organisme tiers* ») et article 31, alinéa 2 (« *Le service chargé du contrôle peut demander au concessionnaire sortant des informations et expertises complémentaires et faire procéder, si nécessaire, à une expertise par un organisme tiers, aux frais du concessionnaire sortant* »).

modernisation des installations ou d'augmentation de capacité de production réalisés pendant la deuxième moitié de la concession (« biens du registre ») doivent être remboursés au concessionnaire sortant après agrément de l'autorité administrative.

- Surtout et en dernier lieu, le concessionnaire sortant peut demander une indemnisation à l'Etat lorsque ce dernier décide, en application de l'article 60 du cahier des charges type, de mettre fin prématurément à la concession par un « *rachat du contrat de concession* »<sup>4</sup> (« indemnité d'éviction » qui compense le non amortissement des équipements construits initialement).

Dans les documents budgétaires pour 2012 et 2013, ces dépenses étaient évaluées par la DGEC à **environ 1 Md€** sur la totalité des concessions actuellement concernées par le renouvellement (environ 20 % de la puissance concédée), dont une partie importante pour les indemnités d'éviction.

Cependant, le projet de loi relatif à la transition énergétique (article 28) autorise une nouvelle méthode de renouvellement (méthode dite des barycentres) qui aurait pour conséquence de réduire très fortement le montant des indemnités d'éviction à verser<sup>5</sup>. En effet, il s'agirait, pour les concessions de certaines vallées, de regrouper les concessions préalablement à leur renouvellement afin de déterminer une date d'expiration unique réalisant l'équilibre économique de la concession au niveau global : certaines concessions incluses dans le périmètre élargi verraient leur durée globale augmenter au-delà de la durée fixée au contrat, ce qui compenserait l'arrêt précoce d'autres concessions. Cette méthode éviterait de devoir rembourser au concessionnaire sortant des montants importants correspondant aux investissements non amortis.

Par ailleurs, l'écoulement du temps et les retards successifs de la procédure réduisent les valeurs des biens de reprise et des biens du registre.

En combinant ces deux effets, le montant du droit d'entrée serait ainsi réduit à **150 M€** d'après la DGEC en mars 2014.

---

<sup>4</sup> Le dossier de presse « Renouvellement des concessions hydroélectriques » du 22 avril 2010 précise que le dédommagement correspond à l'actualisation de l'excédent brut d'exploitation moyen sur les cinq meilleures des sept dernières années multiplié par la durée en années restant à courir.

<sup>5</sup> Comme le relève la DGEC, elle mettrait également fin à une possible distorsion de concurrence (le droit d'entrée pouvant représenter une barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants).

Plus généralement l'Etat doit attribuer les concessions dans les meilleures conditions et bien préparer la mise en concurrence, notamment pour assurer une sécurité juridique maximale aux contrats. Dans un domaine complexe où les asymétries d'information sont importantes, il s'est adjoint les services de **cabinets d'experts** juridiques, techniques, financiers et d'aide au pilotage en avril 2012<sup>6</sup>. Ces prestations intellectuelles concernent tant la fin des anciennes concessions (expertise technique et financière de l'état des concessions) que la procédure de renouvellement elle-même. L'attribution initiale des concessions hydroélectriques il y a plusieurs décennies n'a pas nécessité ce type de concours ; elle était cependant plus simple et les enjeux, notamment financiers, étaient moins complexes en l'absence de redevance. Il faut espérer que ce recours relativement coûteux (21 M€ sont prévus sur la période) à des prestataires externes limitera effectivement les risques contentieux et assurera un niveau élevé de redevance valorisant au mieux les concessions hydroélectriques. Si la méthode de renouvellement venait à évoluer (application de la méthode des barycentres), une partie des expertises déjà réalisées aura été inutile (celle relative à des concessions dont la date d'échéance aura été repoussée de plusieurs années par application de la méthode des barycentres).

## **2 - Des recettes équivalentes aux dépenses engagées par l'Etat à tous les stades de la procédure**

Toutes les dépenses ci-dessus sont initialement supportées par le compte de commerce. Mais l'article L. 521-17 du code de l'énergie met à la charge du concessionnaire entrant, celui à qui est attribué la nouvelle concession, un droit d'entrée. Ce droit « *est fonction des dépenses à rembourser par l'Etat au concessionnaire précédent [...] ou pour d'éventuels autres frais engagés par l'Etat au titre du renouvellement de la concession* ». Le droit d'entrée est donc pour l'Etat une recette qui couvre toutes les dépenses relatives au renouvellement de la concession stricto sensu (non celles de fin de concession).

La loi de finances pour 2012 a défini un deuxième type de recette<sup>7</sup> : le « *remboursement par les concessionnaires sortants des frais d'expertise et de contre-expertise éventuellement exposés par l'Etat au cours des procédures de fin de concession* ». Il distingue ainsi clairement les deux débiteurs du compte de commerce et les deux étapes auxquelles

---

<sup>6</sup> Le groupe EGIS (conseil technique), le cabinet Orrick Rambaud Martel (conseil juridique), un groupement composé de la société Finance Consult et de la Compagnie Benjamin de Rothschild (conseil financier) et la société Magellan Consulting (ordonnancement, aide au pilotage et coordination).

<sup>7</sup> Déjà prévue à l'article 29 du décret du 13 octobre 1994 modifié.

correspondent les dépenses engagées par l'Etat : le concessionnaire sortant pour celles engagées en fin de concession ; le concessionnaire entrant pour les dépenses du renouvellement.

La loi de finances pour 2012 prévoit enfin des dépenses et recettes diverses et accidentelles et les mouvements avec le budget général.

Au total, les textes applicables organisent un circuit financier fermé et a priori équilibré dans la durée, les dépenses étant automatiquement financées par les recettes correspondantes, avec un léger décalage dans certain cas. L'Etat ne supporte ainsi que son impact temporaire en trésorerie.

La loi ne précise pas si l'encaissement du droit d'entrée (recette principale du compte) est postérieur ou antérieur au remboursement du concessionnaire sortant (dépense principale du compte). Si les deux flux étaient concomitants, le seul besoin de trésorerie du compte de commerce serait dû au décalage entre les dépenses d'expertise et la perception du droit d'entrée ou le remboursement effectué par les concessionnaires sortants. Le déficit temporaire serait ainsi très limité (quelques millions d'euros) car ces dépenses sont d'un montant beaucoup plus faible que les autres.

**Tableau n° 1 : présentation des recettes et dépenses du compte de commerce selon la loi de finances pour 2012**

| 1°) Recettes  | 2°) Dépenses  |
|---|---|
| a) Montant du droit à la charge du concessionnaire <i>retenu</i> (alinéa premier de l'article L. 521-17)  | a) Dépenses à rembourser par l'Etat aux concessionnaires sortants (alinéa premier de l'article L. 521-17)   |
|   | b) Frais engagés par l'Etat au titre du renouvellement des concessions, mentionnés au même premier alinéa (alinéa premier de l'article L. 521-17) |
| b) Remboursement par les concessionnaires <i>sortants</i> des frais d'expertise et de contre-expertise éventuellement exposés par l'Etat au cours des procédures de fin de concession | c) Frais d'expertise et de contre-expertise engagés par l'Etat au cours des procédures de fin de concession                                       |
| c) Recettes diverses et accidentelles   | d) Dépenses diverses et accidentelles   |
| d) Versements du budget général   | e) Versements au budget général   |

*Source : loi de finances pour 2012, Cour des comptes*

### **3 - La nomenclature des PAP est moins précise que celle prévue dans la loi de finances pour 2012**

La nomenclature prévue par le projet annuel de performance (PAP) du compte de commerce présente les recettes dans un ordre plus chronologique que celui de la loi de finances pour 2012 : les remboursements des dépenses pour fin de concession (ligne 11) précèdent notamment les droits d'entrée compensant les dépenses de renouvellement stricto sensu (ligne 12).

De plus, le PAP (pour les années 2012, 2013 et 2014) regroupe les lignes de dépenses b) et c) du tableau ci-dessus dans une ligne 31 en globalisant des dépenses de même nature (frais d'expertise). Elles avaient été clairement distinguées par la loi de finances pour 2012 en raison de leur chronologie dans la procédure et de l'identité différente du débiteur final. Ce regroupement dans la présentation du PAP diminue donc l'information des parlementaires. La DGEC indique cependant qu'elle serait en mesure de restituer ces deux lignes de façon différenciée, dans la mesure où les prestations sont bien distinguées dans les cahiers des charges des différents marchés.

**Tableau n° 2 : présentation des recettes et dépenses du compte de commerce dans le PAP 2014**

| <b>Recettes</b>  | <b>Dépenses</b>   |
|--|---|
| 11 Remboursement par le concessionnaire sortant des frais d'expertise et de contre-expertise sur l'état de la concession     | 31 Achats de prestations intellectuelles dans les domaines technique, juridique et financier                  |
| 12 Versement du droit d'entrée par le concessionnaire repreneur (alinéa premier de l'article L. 521-17 du code de l'énergie) | 32 Versement des indemnités de fin de concession (alinéa premier de l'article L. 521-17 du code de l'énergie) |
| 13 Versements du budget général  | 33 Versements au budget général   |
| 14 Recettes diverses et accidentelles  | 34 Dépenses diverses et accidentelles   |

*Source : documentation budgétaire*

## **C - Pertinence et régularité du recours au compte de commerce**

### **1 - Les opérations effectuées par le compte de commerce ne correspondent pas à la définition donnée par la LOLF**

Aux termes de l'article 22-I de la LOLF, « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale* ».

Si la dernière condition est clairement remplie<sup>8</sup>, la nature industrielle et commerciale des opérations retracées par le compte de commerce est contestable.

La Cour a déjà recommandé, en 2012, la suppression du compte de commerce n° 905 *Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations diverses* de ce dernier au motif qu'il ne se livrait « *à aucune activité commerciale au sens d'une vente d'un bien ou d'un service* ». Il en est de même pour le compte de commerce n° 914 qui ne sert pas à l'Etat pour vendre ou acheter des biens ou des services. En particulier, l'Etat n'achète ni ne vend les biens concédés puisqu'ils lui ont toujours

<sup>8</sup> Les services responsables (au niveau central – direction générale de l'énergie et du climat – et au niveau local – directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement) sont des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale

appartenu et lui appartiendront également à l'avenir, conformément au régime de la concession<sup>9</sup>.

D'une manière plus générale, le caractère industriel et commercial peut se déduire d'un faisceau d'indices : objet du service différent de l'objet normal d'un service de l'Etat, financement semblable à celui d'une entreprise privée et modalités d'organisation du service.

Comme relevé précédemment, l'activité en cause – la gestion du domaine public hydroélectrique – se rattache aux fonctions habituelles de l'administration. L'objet des services de l'Etat n'est donc pas différent de leur objet normal.

Les conditions de cette activité et, notamment, son financement, sont très éloignées de celles que pratiquerait une entreprise privée.

D'abord, aucune entreprise privée n'est dans la situation de l'Etat lorsqu'il concède les centrales et barrages hydroélectriques. La gestion du domaine public hydroélectrique est semblable à celle du domaine public hertzien qui fait l'objet d'un compte d'affectation spéciale.

Le ministère chargé de l'énergie et la direction du budget estiment que l'activité de valorisation du domaine de l'Etat fait de ce dernier un opérateur économique comme un autre, cherchant à optimiser le critère économique pour l'attribution des concessions. Ce critère n'est cependant jamais prioritaire dans les dossiers de presse (cf. le dossier du 22 avril 2010<sup>10</sup>) ou les textes normatifs (articles 1<sup>er</sup> du décret de 1994<sup>11</sup>) qui

---

<sup>9</sup> Les biens de reprise peuvent être rachetés au concessionnaire sortant mais l'Etat ne les vend pas : il en reste propriétaire et en concède l'exploitation au nouveau concessionnaire.

<sup>10</sup> « Des critères de choix en pleine cohérence avec le Grenelle de l'Environnement » : « L'Etat choisira pour chaque renouvellement de concession le candidat qui aura fait la meilleure offre selon trois critères : énergétique, environnemental et économique. »

<sup>11</sup> Alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> : « Les concessions d'énergie hydraulique régies par la loi du 16 octobre 1919 font l'objet d'une procédure régie par les articles 38, 40 et 40-1 de la loi du 29 janvier 1993 et le décret du 24 mars 1993, ainsi que par l'article 2 et les titres II et III du présent décret, qui vise à choisir le délégataire le mieux à même de garantir l'efficacité énergétique de l'exploitation de la chute d'eau, le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement et les meilleures conditions économiques et financières pour le concédant. ». Article 2-6, 4° : « Les critères de sélection des offres, notamment l'efficacité énergétique de l'exploitation de la chute, au regard des objectifs fixés par l'article 1er de la loi du 13 juillet 2005 susvisée, le respect d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau permettant la conciliation de ses différents usages, tels qu'ils résultent des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement ainsi que les conditions économiques et financières pour l'Etat ».

insistent sur les aspects énergétiques et environnementaux et la sûreté des installations.

Le mode de financement du compte est également éloigné de celui d'une entreprise privée. Les recettes du compte sont des versements que la loi met à la charge des concessionnaires sortants ou entrants. Le droit d'entrée correspond à la prise en charge de dépenses bien définies (notamment l'indemnisation du concessionnaire sortant pour les investissements non amortis), pas à une redevance liée au service rendu et calculée en fonction de prestations livrées<sup>12</sup>. La mise en concurrence et la procédure de renouvellement ne sont pas des prestations proposées aux futurs concessionnaires, ce sont des obligations découlant de textes normatifs. De même, comme relevé précédemment, la redevance proportionnelle au chiffre d'affaires ou à la production d'électricité ne constitue pas une recette du compte de commerce. Enfin, une loi et un décret<sup>13</sup> disposent que les recettes couvriront exactement les dépenses. Cette absence totale de risque de déficit ne caractérise pas non plus les conditions d'action d'une entreprise privée. Même si la direction du budget indique qu'il existe pour l'Etat un risque de non renouvellement des concessions, le code de l'énergie (art. L. 521-16) prévoit expressément qu'en pareil cas la concession antérieure est prolongée.

## **2 - Le recours à un compte de commerce présente des avantages pour l'administration mais restreint l'information du Parlement**

Certaines des raisons<sup>14</sup> ayant motivé la création du compte de commerce n° 914 sont étrangères aux objectifs poursuivis par la LOLF. La DGEC estime qu'elle a créé le compte de commerce pour cantonner des opérations ne relevant pas des activités traditionnelles de l'État et difficiles à prévoir et à quantifier.

Eu égard à l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, il était tentant de sortir les dépenses de renouvellement (représentant plusieurs centaines de millions d'euros par an pendant plusieurs années) du budget général et de ne prendre en compte que le déficit résultant d'un compte de commerce. Ce dernier sera en effet a priori très réduit, à condition toutefois, comme mentionné plus haut, que les recettes prélevées sur les

---

<sup>12</sup> Inversement, le compte de commerce n° 901 est financé par les ventes de produits pétroliers facturés à ses clients, ce qui constitue beaucoup plus clairement une mode de financement « industriel et commercial ».

<sup>13</sup> Article L. 521-15 du code de l'énergie pour les dépenses exposées à l'occasion du renouvellement ; article 29 du décret du 13 octobre 1994 pour les dépenses exposées en fin de concession.

<sup>14</sup> Cf. examen par la commission des finances du Sénat du projet de loi de finances pour 2012

concessionnaires, notamment le droit d'entrée, compensent en temps réel les dépenses engagées pour le renouvellement, notamment l'indemnisation du concessionnaire sortant.

La prise en compte brute des dépenses d'indemnisation semble a priori difficile à assumer dans le cadre de la norme d'évolution de dépense fixée au niveau national, alors mêmes que les dépenses en cause sont ponctuelles, compensées à l'euro près par des recettes (consolidées avec les recettes sur plusieurs exercices, elles ne dégradent pas l'équilibre budgétaire) et aboutiront au versement à l'Etat d'une redevance conséquente par les futurs concessionnaires. Ces spécificités plaident pour un traitement particulier de ces dépenses. En particulier, leur caractère ponctuel permet de les exclure de la norme de dépense, cette dernière s'appliquant à périmètre constant et ne représentant donc pas un obstacle à l'intégration de ces dépenses au budget général<sup>15</sup>.

La création d'un compte de commerce ou l'imputation au budget général sont indifférentes pour le droit européen en matière budgétaire qui s'intéresse principalement au déficit. Or le compte de commerce ne masque pas le déficit, il le fait même apparaître de manière plus claire. Plus largement, un déficit éventuel du compte de commerce pourrait être interprété de manière indulgente par la Commission car il ne serait que ponctuel et permettrait une réforme structurelle et une ouverture du marché de l'électricité, évolutions que la Commission promeut avec insistance<sup>16</sup>.

Enfin l'utilisation d'un compte de commerce permet de s'affranchir de la contrainte fixée par l'article 51 de la LOLF qui prévoit notamment que les projets annuels de performance précisent « *la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure* ». Il semble que le gouvernement ne souhaite pas justifier « au premier euro » les dépenses de renouvellement des concessions en considérant que la publicité de cette information nuirait au

---

<sup>15</sup> Cette exclusion de la norme de dépense pourrait durer au-delà du premier exercice suivant l'intégration des dépenses au budget général, en considération du fait que le périmètre de la dépense peut être considéré comme évoluant chaque année (les concessions mises en concurrence représentent potentiellement des montants très sensiblement différents chaque année).

<sup>16</sup> Cf. Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au comité des régions, 15 novembre 2012 (COM(2012) 663 final).

caractère confidentiel de la mise en concurrence en révélant indirectement le prix payé par le nouveau concessionnaire. La commission des finances du Sénat estime que ceci réduit l'information du Parlement, alors que le PAP pourrait très bien se limiter à une « *présentation globale des charges supportées par l'État* », sans « *livrer le détail des opérations menées sur chaque concession* ».

Au total la Cour estime que le recours à un compte de commerce n'est pas conforme aux dispositions de la LOLF et réduit l'information du Parlement. La DGEC doit donc rechercher d'autres solutions pour l'enregistrement des recettes et dépenses liées au renouvellement des concessions hydroélectriques.

### **3 - D'autres solutions plus conformes à la LOLF semblent possibles**

L'imputation des dépenses en cause au **budget général** semble a priori la solution la plus souhaitable : rétablissant la transparence, cette évolution ne nuirait a priori pas au respect de la norme de dépense. Cette norme s'applique en effet à périmètre constant et les dépenses de renouvellement sont par définition nouvelles, ponctuelles et constitutives d'un effet de périmètre. En l'espèce, l'exclusion de la norme de dépense est d'autant plus justifiée que les dépenses en cause sont équilibrées par des recettes d'un même montant et généreront pour l'avenir des recettes pérennes pour le budget de l'État.

Cependant, les dépenses concernées sont difficilement prévisibles eu égard aux aléas de calendrier, ce qui s'accommode mal avec le caractère défini et limitatif des crédits votés en LFI. Les difficultés de prévisions conduiraient donc soit à l'annulation de crédits inutilisés, au cas où l'exécution se révèle inférieure à la prévision, soit à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance, dans le cas contraire.

Par ailleurs, la DGEC et la direction du budget pourraient évaluer dans quelles conditions les possibilités d'affectation de recettes prévues par la LOLF permettent de réserver les recettes issues de la procédure au profit du programme du budget général impacté par les dépenses, ce qui limiterait le besoin budgétaire en LFI.

Une autre manière de mettre les flux financiers concernés en conformité avec la LOLF, pourrait être la **création d'un compte d'affectation spéciale** (CAS). Ce dernier retracerait les principales dépenses et recettes (évaluées à environ 1 Md€), celles liées à l'indemnisation des concessionnaires sortants au moyen du droit d'entrée payé par les concessionnaires entrants. Un CAS ne pouvant bénéficier d'une autorisation de découvert, il conviendrait de s'assurer que les

recettes (droits d'entrée) sont bien versées préalablement au décaissement des dépenses (indemnisation des concessionnaires sortants), hypothèse qui semble être retenue actuellement par la DGEC.

Du fait de l'absence d'autorisation de découvert, le CAS ne pourrait pas supporter les décaissements initiaux correspondant aux dépenses de prestations intellectuelles, les recettes correspondantes ne pouvant être encaissées de manière préalable. Ainsi les recettes du CAS seraient supérieures aux dépenses, le reliquat ayant vocation à rembourser au budget général les dépenses de prestations intellectuelles.

Enfin, il convient de constater que l'application de la méthode des barycentres pour le renouvellement des concessions aboutirait à réduire très fortement le montant prévu pour l'indemnisation des concessionnaires sortants (il s'agirait de 150 M€ plutôt que d'1 Md€). Cela faciliterait grandement la réintégration des flux du compte de commerce dans le budget général ou dans un CAS.

## **II - La programmation et l'exécution budgétaires**

### **A - Une prévision budgétaire à nouveau déjouée**

#### **1 - En LFI 2014, les hypothèses de la construction budgétaire de dépenses étaient à nouveau ambitieuses**

Les deux principales hypothèses retenues pour la programmation 2014 étaient :

- la validation par la DGEC des dossiers de fin de concession des premières vallées (Lac Mort, Ossau, Têt, Louron, Drac, Truyère) ;
- le lancement avant fin 2014 des deux premières procédures de renouvellement avec mise en concurrence (Lac Mort, Ossau) et l'attribution en 2015 de ces concessions.

Au vu de l'historique heurté de la procédure de mise en concurrence<sup>17</sup> et de la non atteinte des prévisions antérieures, les

---

<sup>17</sup> Issue de la loi Sapin de 1993, permise par les réformes de 2004 et 2006 relatives au statut d'EDF et à la suppression du droit de préférence, la procédure de mise en concurrence avait été annoncée une première fois en 2008 par le ministre chargé de l'énergie et encadrée par un décret, 15 ans après la loi Sapin. Sa relance en avril 2010 consacrait le retard accumulé depuis 2008. Le calendrier de renouvellement de 2010 prévoyait un appel à candidatures fin 2010 pour les deux premières concessions (Lac Mort et Ossau), début 2011 pour les deux suivantes (Têt et Louron) et mi 2011 pour deux autres (Drac et Truyère).

prévisions pour 2014 étaient, comme les années précédentes, assez audacieuses, ce que la Cour avait relevé début 2014. Fin 2014, l'analyse des dossiers de fin de concessions n'était toujours pas terminée et aucune procédure de renouvellement n'avait été lancée.

## 2 - Des dépenses à nouveau très inférieures aux prévisions, du fait du retard dans la procédure de renouvellement des concessions

**Tableau n° 3 : comparaison entre exécution et prévision pour la période 2012-2014**

| <i>En M€</i>   | <b>LFI<br/>2012</b> | <b>Réalisé<br/>2012</b> | <b>LFI<br/>2013</b> | <b>Réalisé<br/>2013</b> | <b>LFI<br/>2014</b> | <b>Réalisé<br/>2014</b> | <b>LFI<br/>2015</b> |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| <b>Dépenses</b>  | <b>5,30</b>         | <b>0,97</b>             | <b>2,90</b>         | <b>0,94</b>             | <b>2,30</b>         | <b>1,06</b>             | <b>1,60</b>         |
| 31 Achats de prestations intellectuelles dans les domaines technique, juridique et financier | 5,30                | 0,97                    | 2,90                | 0,94                    | 2,30                | 1,06                    | 1,60                |
| - dont expertises de fin de concession   |                     | 0,1                     |                     | 0,3                     |                     | 0,68                    |                     |
| - dont organisation des procédures de renouvellement   |                     | 0,9                     |                     | 0,6                     |                     | 0,38                    |                     |
| 32 Versement des indemnités de fin de concession <sup>18</sup>                               | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |
| 33 Versements au budget général  | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |
| 33 Dépenses diverses et accidentelles  | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |

Source : DGEC

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait des dépenses de 2,30 M€ correspondant à l'achat de prestations intellectuelles (dépenses d'expertise, ligne 31). En exécution, seul 1,06 M€ a été dépensé<sup>19</sup>. Ce montant correspond en majorité à des dépenses d'analyse des dossiers de fin de concession (0,68 M€), le reliquat (0,38 M€) étant imputable à l'organisation de la procédure de mise en concurrence. Aucune concession ne devant être attribuée en 2014, la LFI ne prévoyait aucun versement d'indemnités de fin de concession (ligne 32).

<sup>18</sup> Alinéa premier de l'article L. 521-17 du code de l'énergie.

<sup>19</sup> Le ministère distingue les AE (0,86 M€) et les CP (1,06 M€) dans ses relations avec le CBCM. Les comptes de commerce ne comportent pas de crédits mais seulement des recettes et des dépenses.

**3 - Des recettes nulles alors que le compte de commerce devrait déjà refacturer une partie de ses dépenses aux concessionnaires sortants**

**Tableau n° 3 : comparaison entre exécution et prévision pour la période 2012-2014**

| <i>En M€</i>   | <b>LFI<br/>2012</b> | <b>Réalisé<br/>2012</b> | <b>LFI<br/>2013</b> | <b>Réalisé<br/>2013</b> | <b>LFI<br/>2014</b> | <b>Réalisé<br/>2014</b> | <b>LFI<br/>2015</b> |
|--|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| <b>Recettes</b>  | <b>0,60</b>         | <b>0</b>                | <b>0</b>            | <b>0</b>                | <b>0,60</b>         | <b>0</b>                | <b>0,80</b>         |
| 11 Remboursement par le concessionnaire sortant des frais d'expertise et de contre-expertise sur l'état de la concession | 0,60                | 0                       | 0,60                | 0                       | 0,60                | 0                       | 0,80                |
| 12 Versement du droit d'entrée par le concessionnaire repreneur  | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |
| 13 Versements du budget général  | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |
| 14 Recettes diverses et accidentelles  | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   | 0                       | 0                   |

*Source : DGEC*

La LFI 2014 prévoyait des recettes à hauteur de 0,60 M€, correspondant à des remboursements par les concessionnaires sortants des frais d'expertise externe supportés par l'Etat dans le cadre de la fin des concessions (ligne 11). Aucune recette n'a été réalisée en exécution.

La Cour avait déjà relevé en 2013 et 2014 que les frais d'expertise de fin de concession exposés en 2012 et 2013 auraient dû être immédiatement refacturés aux concessionnaires sortants, la réglementation mettant même ces frais directement à leur charge. La DGEC s'était engagée en 2013 à procéder aux premières facturations en 2013, ce qui n'a toujours pas été fait.

Cette absence de refacturation est d'autant plus anormale qu'une partie importante des dépenses de 2014 (0,65 M€) correspond à un protocole transactionnel conclu avec la société Egis pour rémunérer des « prestations non prévues aux marchés dont elle est titulaire », la cause de ces prestations supplémentaires étant « la mauvaise qualité des dossiers de fin de concession ». Alors que l'établissement des dossiers de fin de concession est à la charge du concessionnaire sortant, le recours au compte de commerce aboutit à faire supporter ces charges par l'Etat.

Aucune concession ne devant être attribuée en 2014, la LFI ne prévoyait pas de versement de droit d'entrée (ligne 12).

Comme les années précédentes, la prévision de la LFI a été déjouée par de nouveaux retards dans la procédure de renouvellement des concessions. Aucun appel d'offres n'a ainsi pu être lancé. Seule progresse l'instruction des dossiers de fin de concurrence (première phase de la procédure).

**4 - Le PLF pour 2015 tire les conséquences du nouveau retard de la procédure**

Comme les PLF précédents, le PLF pour 2015 fait l'hypothèse que les premiers lancements de procédure de mise en concurrence auront lieu avant la fin de l'exercice considéré. Les attributions de concessions devraient intervenir dans un délai de trois ans (fin 2018, alors que le PAP pour 2015 indique par erreur fin 2015).

**5 - Aperçu des dépenses et recettes dans une perspective pluriannuelle et au-delà de 2014**

La procédure actuelle de mise en concurrence ne concerne que 20 % environ de la puissance concédée totale (5,2 sur 24,2 GW au total), correspondant aux concessions arrivant à échéance entre 2011 et 2015. Les anciennes concessions individuelles sont regroupées en dix grandes concessions correspondant à des vallées<sup>20</sup>.

**Tableau n° 3 : échéance des concessions hydroélectriques**

|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|
| Nombre de concessions arrivées ou arrivant à échéance          | 16   | 0    | 1    | 2    |
| Puissance des concessions arrivées ou arrivant à échéance (MW) | 1900 | 0    | 883  | 173  |

Source : DGEC

Un deuxième ensemble (pour une puissance d'environ 6 500 MW) devait être renouvelé dans un second temps, entre 2020 et 2030.

Pour construire le calendrier prévisionnel d'exécution, la DGEC avait estimé que chacune des dix concessions donnerait lieu à 7 candidatures, dont 5 retenues pour présenter une offre et 2 pour la négociation finale.

<sup>20</sup> Lac Mort, Ossau, Têt, Louron, Drac, Truyère, Bissorte, Dordogne, Beaufortain et Brillanne – Largue.

L'évolution successive de la prévision de dépenses et de recettes et du calendrier entre les différents documents budgétaires montre les retards accumulés par la procédure de renouvellement.

Pour le premier ensemble à renouveler, les dépenses cumulées de **conseil externe** (ligne 31) étaient initialement évaluées à 20,9 M€ d'ici à 2015. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la DGEC estime qu'elles atteindront plutôt 21,5 M€ et s'étaleront jusqu'en 2018. Ces dépenses seront en grande partie (19,7 M€) remboursés par les concessionnaires entrants (ligne 12), les concessionnaires sortants devant assumer les 1,8 M€ des audits de fin de concession (ligne 11).

Les principales dépenses sont les **indemnités de fin de concession** qui devaient atteindre environ 150 M€ sur la période 2018-2020. Le montant initialement retenu était d'1 Md€ mais ne tenait pas compte de la nouvelle méthode d'attribution. Ce montant inclut le rachat des biens de reprise et des biens du registre et l'éventuelle indemnité d'éviction pour compenser le rachat anticipé de certaines concessions dans le cadre des regroupements par vallées (hors application de la méthode des barycentres qui ne concernerait que six des dix vallées).

**Tableau n° 4 : évolution du calendrier de renouvellement et des montants associés entre 2011 et 2015**

|  | <b>Prévision initiale (PAP 2012)</b> | <b>Prévision en janvier 2015</b> |
|--|--------------------------------------|----------------------------------|
| <b>RECETTES</b>  |                                      |                                  |
| 11 Remboursement par le concessionnaire sortant des frais d'expertise et de contre-expertise sur l'état de la concession | 1,8 M€<br>(2012-2015)                | 1,8 M€<br>(2015-2018)            |
| 12 Versement du droit d'entrée par le concessionnaire repreneur  |                                      |                                  |
| - dont part couvrant les indemnités de fin de concession   | 1 Md€<br>(2014-2015)                 | 150 M€<br>(2018-2020)            |
| - dont part couvrant les dépenses de renouvellement  | 19,1 M€<br>(2014-2015)               | 19,7 M€<br>(2018)                |
| <b>DEPENSES</b>  |                                      |                                  |
| 31 Achats de prestations intellectuelles   | 20,9 M€<br>(2012-2015)               | 21,5 M€<br>(2013-2018)           |
| 32 Versement des indemnités de fin de concession   | 1 Md€<br>(2014-2015)                 | 150 M€<br>(2018-2020)            |

Source : Cour des comptes, DGEC, PAP 2012

### **B - Une exécution 2014 stable par rapport à 2013**

Comme les années précédentes, les recettes du compte de commerce ont été nulles en 2014.

Les dépenses sont elles aussi stables, les retards dans le passage à la deuxième phase de la procédure pour les premières vallées n'ayant pas permis de dépenser les sommes supplémentaires prévues en LFI pour 2014.

Certaines factures ont été payées en retard par le compte de commerce en 2014 (comme en 2013). Ce dernier a donc dû payer des **intérêts moratoires** en 2014, pour un montant de 1 226 €, qui double par rapport à 2013 mais reste faible. Alors que le compte de commerce dispose d'une autorisation de découvert et que ses dépenses sont faibles, il est particulièrement anormal que l'administration se mette dans la situation de devoir payer des intérêts moratoires.

### **C - L'autorisation de découvert a été respectée**

Alors que les dépenses, notamment les prestations intellectuelles, doivent être engagées immédiatement pour préparer la mise en

concurrence, les recettes ne seront pour la plupart perçues qu'une fois les concessions attribuées, sous la forme du droit d'entrée du nouveau concessionnaire). Ce décalage rendait nécessaire de prévoir une autorisation de découvert. Cette dernière a été fixée en 2012 à 4,7 M€, différence entre les dépenses (5,3 M€) et les recettes (0,6 M€) prévisionnelles de l'exercice 2012. Ce montant n'a pas été réactualisé depuis.

L'autorisation de découvert a été respectée tout au long de l'année, au vu du faible volume de dépenses effectivement réalisées. En l'absence d'encaissement de recettes, le solde du compte en fin d'année 2014 atteint -2,97 M€.

Au regard des prévisions de dépenses et de recettes du compte, des reports de soldes et des imprévus constatés en 2014 (0,65 M€ de prestations non prévues), **l'autorisation de découvert pourrait être atteinte en 2016, voire dès 2015, notamment si les gestionnaires du compte continuent à ne pas refacturer aux concessionnaires sortants les dépenses d'analyse des dossiers de fin de concessions.** Afin de ne pas bloquer des dépenses, ce qui retarderait encore la procédure, il conviendrait de prendre en compte cette difficulté en modifiant l'autorisation de découvert mais la refacturation immédiate au concessionnaire sortant des dépenses de fin de concession permettrait également de dégager des marges de manœuvre budgétaires.

A cet égard, la DGEC et le CBCM considéraient en 2014 que l'autorisation de découvert du compte de commerce couvrait les seules opérations de l'année, hors reports des soldes antérieurs. Cependant, la LOLF (article 20, I.) prévoit expressément que le solde de fin d'année des comptes de commerce est reporté en début d'année suivante, sauf disposition contraire de la loi de finances. La loi de règlement pour 2012 ayant reporté le solde déficitaire de l'année 2012 sur 2013 et l'autorisation de découvert s'appréciant au niveau du compte de commerce lui-même (et non du solde de chaque exercice, hors report), l'interprétation de la DGEC et du CBCM ne peuvent donc pas être retenues. En 2015, la DGEC semble s'être ralliée à la position de la Cour : elle indique qu'**un suivi pluriannuel** de la trésorerie est réalisé, en plus du suivi annuel réalisé avec le CBCM.

**Tableau n° 8 : évolution de la trésorerie du compte de commerce depuis 2012 et prévision pour 2015 et 2016**

| <i>En M€</i>              | 2012         | 2013         | 2014         | 2015 (p)     | 2016 (p)     |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Solde au 1/1              | 0            | -0,97        | -1,91        | -2,97        | -4,04        |
| Décaissements             | 0,97         | 0,94         | 1,06         | 1,17         | 1,10         |
| Encaissements             | 0            | 0            | 0            | 0,10         | 0,50         |
| <b>Solde au 31/12</b>     | <b>-0,97</b> | <b>-1,91</b> | <b>-2,97</b> | <b>-4,04</b> | <b>-4,64</b> |
| <b>Découvert autorisé</b> | <b>-4,7</b>  | <b>-4,7</b>  | <b>-4,7</b>  | <b>-4,7</b>  |              |

Source : Cour des comptes, DGEC

### III - Suivi des recommandations

1. La procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques est nécessaire et positive pour les finances publiques à moyen et long terme (via le versement d'une redevance par les nouveaux concessionnaires), cette procédure implique des dépenses (et des recettes) au cours de la phase de mise en concurrence. Cependant, **le recours à un compte de commerce pour enregistrer ces mouvements financiers n'est pas conforme à la LOLF et la DGEC doit chercher une autre solution pour mener à bien la procédure.** Leur imputation au budget général semble la solution la plus souhaitable : cette évolution, qui permettrait de donner plus d'informations au Parlement sur les dépenses et les recettes concernées, ne nuirait a priori pas au respect de la norme de dépense qui s'applique à périmètre constant. Une solution plus complexe consistant à recourir pour la majeure partie des montants en jeu à un compte d'affectation spéciale pourrait éventuellement être envisagée.

La DGEC indiquait en 2014 que le recours au budget général est inapproprié du fait du caractère définitif des montants fixés en LFI et de l'atteinte au principe de non affectation<sup>21</sup>. Toutefois, le caractère définitif des montants fixés en LFI n'est qu'un plafond de dépenses ce qui permet des sous-exécutions. Inversement, les dépenses imprévues peuvent être couvertes par décret d'avance.

La DGEC objectait également que le compte d'affectation spéciale ne permet pas de porter de déficit après sa création. La Cour avait pris cette remarque en compte en indiquant que les recettes devaient être encaissées concomitamment ou antérieurement aux dépenses, ce qui

<sup>21</sup> Une affectation stricte des recettes actuelles du compte dans le budget général semble difficilement praticable au regard de la LOLF. Il conviendrait ainsi que les crédits correspondants soient ouverts dès la LFI.

correspond d'ailleurs aux hypothèses budgétaires<sup>22</sup>. Surtout, la nouvelle méthode de regroupement des concessions devrait permettre, de l'avis même de la DGEC, de supprimer intégralement les flux financiers les plus importants (fraction du droit d'entrée compensant l'indemnisation du concessionnaire sortant et indemnisation de ce concessionnaire pour les investissements non amortis), ce qui rend à nouveau plus attractive la solution du CAS.

La Cour maintient donc sa recommandation.

2. Le compte de commerce doit **facturer immédiatement aux concessionnaires sortants les dépenses d'analyse des dossiers de fin de concessions** que la loi met à leur charge.

Les recettes correspondantes ont à nouveau été nulles en 2014. La DGEC indique qu'elle « *n'a pas encore achevé les prestations d'expertise des dossiers de concession* », cette analyse devant se terminer en 2015. Cette remarque ne fait cependant pas obstacle à une refacturation au fil de l'eau des dépenses concernées aux concessionnaires sortants. Rien n'empêche de refacturer les coûts d'expertise en plusieurs fois si des expertises supplémentaires sont nécessaires. La direction du budget appuie cette recommandation.

La Cour insiste sur cette recommandation au vu de la nature des dépenses payées en 2014 (cf. supra, le protocole transactionnel conclu avec la société Egis) et du solde du compte qui se rapproche du plafond de découvert autorisé.

3. Le compte de commerce doit **payer les factures sans retard**, évitant ainsi le paiement d'**intérêts moratoires** non justifiés au regard de la trésorerie disponible.

Si la DGEC indique qu'un suivi des factures a été mis en place pour obtenir rapidement la certification du service fait par les bureaux compétents, le compte de commerce a dû à nouveau payer des intérêts moratoires en 2014, pour un montant en augmentation par rapport à 2013. La recommandation doit donc être maintenue.

---

<sup>22</sup> Cf. PAP 2013 : « *le total des dépenses supportées par le compte de commerce au titre des indemnités dues aux concessionnaires sortants seront de l'ordre d'1 Md€ mais seront effectuées simultanément à la recette du droit d'entrée couvrant ces montants, en 2015 et 2016 selon le calendrier envisagé actuellement* ».