

## Renouvellement des concessions hydroélectriques

### *De l'intérêt de lancer rapidement la procédure*

Octobre 2012

#### Propos liminaires

A la suite de l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, la loi de 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières<sup>1</sup> a transformé EDF en société de droit privé. Puis, en 2006, les dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>2</sup> ont supprimé le droit de préférence dont jouissait l'entreprise sur le renouvellement des concessions hydrauliques<sup>3</sup>, encadrant désormais celui-ci par une mise en concurrence au moyen d'une procédure d'appel d'offres, conformément aux dispositions de la loi « Sapin » de 1993.

**En avril 2010, l'Etat avait annoncé que dix concessions hydroélectriques d'une puissance cumulée de 5 300 MW**, regroupant plusieurs barrages et centrales en chaînes concessives, seraient renouvelées d'ici 2015. Les concessions hydroélectriques dans les Alpes (chaîne du Drac amont, chaîne du Beaufortain et complexe de Bissorte), les Pyrénées (vallées d'Ossau, du Louron et de la Têt) et le Massif Central (vallées de la Dordogne et de la Truyère) devant ainsi être attribuées entre 2013 et 2015. L'Etat français a retenu trois critères de sélection : **énergétique, environnemental, et économique**.

Alors que les premiers appels d'offres auraient dû être lancés début 2011, et que le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie s'est doté de conseils externes pour un budget de 4,7 millions d'euros par an, la procédure est en attente d'une impulsion politique.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-803 du 9 août 2004

<sup>2</sup> Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006

<sup>3</sup> La loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique prévoyait que le concessionnaire actuel avait un droit de préférence s'il acceptait les conditions du nouveau cahier des charges définitif.

## **UNE PROCEDURE CONFORME A L'INTERET GENERAL**

### **1) Un intérêt financier pour l'Etat et les collectivités**

La nouvelle redevance hydraulique applicable aux concessions ainsi renouvelées sera assise sur le chiffre d'affaires de la concession (vente d'énergie). Cette redevance, inédite en France à l'exception de celle s'appliquant sur la concession du Rhône, génèrera des revenus supplémentaires et très substantiels pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales concernées. Cette redevance sera d'autant plus importante que les nouveaux concessionnaires optimiseront le productible des ouvrages existants et développeront de nouveaux projets, comme les y encourage la procédure de renouvellement.

- En l'état actuel de la législation<sup>4</sup>, un tiers de cette redevance ira aux départements et un sixième aux communes du territoire concerné par la concession. Le reste des recettes reviendra à l'Etat.
- Ainsi, le glissement des délais entraîne une moindre recette fiscale, cumulée sur les 10 concessions, de **150 millions d'euros par an** pour l'Etat et les collectivités concernées, en prenant une hypothèse de redevance à 30%.

Par le régime des concessions, l'Etat français reste le propriétaire de ces infrastructures érigées sur le domaine public. Cette procédure compétitive permettra à l'Etat de mieux faire valoir ses intérêts patrimoniaux, du fait même du régime de la concession en général et par l'établissement d'une redevance en particulier, en choisissant le meilleur des candidats au regard de trois critères : énergétique, environnemental et financier.

### **2) Une opportunité de croissance par l'investissement**

- A travers le critère énergétique, cette procédure va relancer les investissements dans l'hydroélectricité pour permettre d'atteindre l'objectif d'augmentation de 3 TWh nets d'énergie hydroélectrique produite en France, telle que prévue par la programmation pluriannuelle des investissements (grands travaux, nouveaux projets, modernisation de l'existant).
- La charge d'investissement sera portée par de nouveaux opérateurs. Un seul opérateur, même public, ne peut supporter seul tous les coûts de renouvellement et de développement pour toutes les filières : nucléaire, gaz, hydroélectricité, éolien marin... En outre, la concurrence permet l'échange de bonnes pratiques industrielles et stimule l'innovation.

---

<sup>4</sup> Art. 46 du projet de loi de finances rectificatives adopté le 31 juillet 2012

### **3) Un élément de la transition énergétique par l'innovation environnementale et une meilleure conciliation des différents usages de l'eau**

La transition énergétique devrait coûter plusieurs dizaines de milliards d'euros : l'apport nécessaire de capitaux européens et la révélation du meilleur prix correspondant à nos choix énergétiques seront seuls permis par la concurrence.

Le renouvellement des concessions et l'octroi de nouvelles concessions représentent l'occasion de demander l'application de toutes les nouvelles prescriptions environnementales. Le Rapport Leteurtois (2006) soulignait déjà que « *les défenseurs de l'environnement plaident pour un raccourcissement de la durée des concessions de manière à ce qu'il soit tenu compte le plus rapidement possible des avancées de la réglementation et des pratiques écologiques. Pour sa part, la mission considère que la fourchette de 30 à 40 ans actuellement en vigueur constitue un juste compromis entre, d'une part, les contraintes économiques et la nécessité de ne pas limiter les capacités d'initiative du concessionnaire et, d'autre part, les aspirations écologiques, à la condition que les délais d'instruction des demandes de renouvellement des concessions soient ramenés à un niveau raisonnable.* »

#### ***Une procédure répondant à 7 engagements présidentiels de François Hollande***

1. Une procédure qui, par sa transparence et sa publicité, permettra d'ouvrir davantage la commande publique aux PME (2<sup>e</sup> engagement) ;
2. Une procédure génératrice d'emplois et de production en France avec des équipementiers comme Alstom, Schneider, etc. (3<sup>e</sup> engagement)
3. Une procédure génératrice de croissance par l'investissement (10<sup>e</sup> engagement) ;
4. Une procédure qui participe au redressement des finances publiques par le versement d'une nouvelle redevance à l'Etat et aux collectivités (9<sup>e</sup> engagement) ;
5. Une procédure qui milite pour une Europe de l'énergie avec la volonté d'investir et de créer de la croissance grâce à de grands groupes européens (12<sup>e</sup> engagement : patriotisme économique européen) ;
6. Une procédure qui participe à l'indépendance énergétique de la France et de la diversification des sources d'énergie renouvelable (la production hydroélectrique représente 12 % de la production nationale, produire 3 TWh supplémentaires renforcera cet atout). Investir dans l'hydroélectricité aidera à compenser la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité (41<sup>e</sup> engagement) ;
7. Le reversement d'une partie de la nouvelle redevance donnera plus d'autonomie financière aux collectivités concernées (54<sup>e</sup> engagement).

## **LES QUESTIONS SOULEVEES PAR LA PROCEDURE**

### **4) L'optimisation du parc hydraulique ?**

Certaines centrales syndicales affirment que la perte par EDF d'une ou plusieurs concessions induirait une « *dés-optimisation* » du parc hydraulique français. Ces affirmations ne sont pas justes, et ce pour plusieurs raisons :

- 20% de la puissance concédée en France est aujourd'hui d'ores et déjà exploitée par d'autres opérateurs qu'EDF sans « *dés-optimisation* » constatée sur les chaînes concernées, notamment sur celle des Pyrénées.
- La sûreté du système électrique français n'est pas du ressort de l'opérateur historique mais du gestionnaire de réseau de transport RTE en monopole régulé. L'équilibre offre-demande d'électricité est d'une part assuré par les mécanismes de marché qui fixent les prix chaque demi-heure, et d'autre part par les réserves appelées « services systèmes » qui sont demandées par RTE à tous les producteurs. Les nouveaux concessionnaires contribueront donc pleinement, au même titre que le concessionnaire sortant, à la sûreté du système électrique.
- Le renouvellement des concessions permettra l'arrivée d'opérateurs qui, par leur présence forcément plus modeste au niveau du parc hydraulique français, développeront *de facto* une vision « sur mesure » de la concession. Une telle approche, sans remettre en cause l'optimisation du système électrique, permet au contraire de concilier plus finement les multiples usages de l'eau, et notamment de mieux appréhender les aspects environnementaux qui diffèrent fortement d'une concession à l'autre.
- L'exploitation par différents acteurs des concessions hydroélectriques sera un facteur d'émulation pour offrir au gestionnaire de réseau les meilleures solutions d'équilibrage à des conditions compétitives.
- Dans les cas de dépendance hydraulique de certains barrages vis-à-vis d'autres barrages localisés en amont, il existe des solutions de gestion partagée de la ressource en eau, à l'instar des contrats de rivière en Suède ou en Suisse. L'optimisation économique, la gestion des crues et le soutien d'étiage nécessitent une telle coordination.

### **5) La perte potentielle par EDF d'actifs hydraulique va-t-elle se traduire par une augmentation de nos factures d'électricité ?**

Le prix payé pour l'électricité par les ménages comporte une part énergie, une part transport et distribution ainsi qu'une part afférente à diverses taxes. Aujourd'hui, la part énergie de la facture ne constitue que 40% de la facture globale. La consommation énergétique des ménages est essentiellement satisfaite par de l'électricité nucléaire (87% dans le tarif réglementé bleu). Le poids

de l'hydroélectricité y est donc très faible. Et celle-ci représentant moins de 12% de la production électrique au niveau national, aucune conséquence à court terme n'est donc à attendre dans la tarification de détail.

A l'inverse, les investissements dans l'hydroélectricité permettront d'accroître la part de la production provenant d'énergies renouvelables dans le mix énergétique global, sans affecter davantage la CSPE. En effet, cette source d'énergie renouvelable, lorsqu'elle fait l'objet de concessions de service public, ne bénéficie pas de mécanisme de soutien spécifique et coûteux pour le consommateur.

#### **6) Quel est l'intérêt pour les citoyens et les entreprises de l'ouverture du marché de l'énergie et des concessions hydrauliques en particulier?**

L'ouverture du marché et la concurrence ont plusieurs vertus. D'abord, dans le cadre des concessions, elle permettra à l'Etat de faire valoir ses intérêts économiques, sociaux et environnementaux en renégociant la mise en exploitation de sa force hydraulique. L'Etat va ainsi mettre en concurrence des entreprises pour que la ressource en eau soit exploitée le plus efficacement possible sur le plan énergétique, financier et environnemental. Une mise en concurrence permet également de « challenger » le monopole actuel et de sélectionner le meilleur candidat aux regards des enjeux actuels et de faire émerger de nouvelles opportunités de gestion des ressources hydrauliques en France.

Ainsi, l'ouverture à la concurrence du renouvellement des concessions hydroélectriques permet une meilleure valorisation du bien public (optimisation du productible, amélioration du patrimoine, partage plus équilibré de la ressource en eau...) qui concourt directement à l'intérêt général.

Le renouvellement des concessions représente également une formidable opportunité pour les acteurs locaux dans la mesure où la modernisation des exploitations générera des investissements nouveaux, par nature favorables à l'emploi local.

Enfin, cette procédure de renouvellement offre une dynamique entre acteurs locaux et futurs concessionnaires, favorisant ainsi l'émergence de projets collectifs autres qu'énergétiques au profit du développement des vallées.

#### **7) Faut-il craindre un impact social de cette procédure ?**

Cette procédure prévoit une reprise par le nouveau concessionnaire des personnels directement affectés à la concession. Il n'y a donc aucune crainte à avoir pour l'emploi. On peut même s'attendre à une création nette **de centaines d'emplois locaux** liés d'une part à la décentralisation attendue, et d'autre part aux investissements productifs stimulés par la procédure.

En outre les personnels transférés continueront à bénéficier du statut des Industries Electriques et Gazières (IEG) conformément au cadre légal.

## **8) La France est-elle obligée de passer par une mise en concurrence ? Les autres pays le font-ils ?**

En **France**, il a été décidé en 1919 de « nationaliser » la force motrice des eaux en énonçant que « *nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau sans une autorisation de l'Etat* »; deux régimes ont été institués, l'un d'autorisation, l'autre de concession dès que la puissance dépasse 4,5 MW. Dans les deux cas, l'utilisation de la force motrice des eaux est délivrée par l'Etat pour une durée inférieure à 75 ans et un régime transitoire prévoyait que les installations préexistantes pouvaient encore turbiner pendant 75 ans (jusqu'en 1994) avant d'être soumises à autorisation ou concession. La transformation d'EDF en Société Anonyme en 2004 a supprimé le bénéfice de la dérogation aux obligations de mise en concurrence des concessions qui était prévu dans la loi Sapin. Puis le droit de préférence a été abrogé par la loi LEMA de 2006 à la suite d'une procédure en manquement de la Commission européenne. Conformément aux recommandations du rapport du Conseil Général des Mines dit « rapport Leteurtois », la France a adopté la procédure de renouvellement en vigueur. Il s'agit ainsi d'un choix politique français, dans le respect du droit européen en matière d'égalité de traitement, de transparence et de non-discrimination (article 86 (3) TUE).

En **Suède**, le marché de la production électrique est ouvert à la concurrence. La production d'électricité en Suède est constituée d'environ 50% d'hydroélectricité, et 40% d'origine nucléaire. Les principaux opérateurs du marché de la production d'électricité sont Vattenfall, E.ON, Fortum et Statkraft. En Suède, les propriétaires d'actifs hydroélectriques doivent obtenir régulièrement un renouvellement de leur licence d'exploitation. Les opérateurs internationaux Statkraft, Fortum et E.ON disposent de parts de marché significatives aux côtés de Vattenfall, opérateur historique national qui en détient moins de 50%. EDF était présente dans l'hydro-électricité suédoise jusqu'en 2005, date à laquelle EDF a décidé de se retirer.

En **Suisse**, le régime juridique est celui de la concession et un processus de renouvellement des concessions, transparent et non discriminatoire, y est déjà engagé. La production hydraulique suisse est détenue par un foisonnement d'acteurs : les trois plus grands opérateurs que sont Alpiq, BKW, et Axpo, ne détiennent que la moitié du parc hydraulique suisse. Certains ouvrages sont parfois même détenus par plusieurs opérateurs (Partner Plant Model). Aujourd'hui, rien ne s'oppose donc à ce qu'une société étrangère puisse se porter candidate au renouvellement des concessions suisses. Des opérateurs étrangers sont présents au sein du capital de sociétés ou d'ouvrages concédés. A titre d'illustration, la production valaisanne est détenue à 10% par des opérateurs étrangers, dont 3% par EDF et 7% par EnBW.

En **Italie**, la réforme du marché a imposé qu'aucun acteur ne possède plus la moitié du parc installé, et cette règle a abouti à la cession par l'opérateur historique de 15 GW d'actifs, dont plus de 2 GW hydrauliques. Aujourd'hui, en production, les parts de marché des plus gros acteurs sont de 26,4% pour Enel, 9,4% pour ENI, 8,4% pour Edison, et 5,2% pour E.ON.

En **Allemagne**, le marché énergétique comporte une pluralité d'acteurs et applique déjà les règles de concurrence fixées par la Commission européenne. De nombreux acteurs possèdent ou exploitent de petites centrales hydroélectriques. Dans le domaine des grandes centrales, le marché est également

concurrentiel puisqu'il compte non seulement les principales compagnies d'électricité allemandes et les grandes sociétés municipales de distribution (*Stadtwerke*), mais aussi des acteurs internationaux majeurs comme Statkraft, GDF-Suez, Verbund ou Vattenfall. Ainsi, 7 opérateurs possèdent chacun plus de 100 MW de capacités hydroélectriques, avec une part de marché ne dépassant pas 30 % pour le plus gros exploitant de moyens hydroélectriques. Par ailleurs, E.ON a dû céder outre-Rhin une trentaine d'ouvrages représentant 700 MW, dont une centrale de pompage-turbinage (STEP) de 220 MW et une de 127 MW, soit 20% de sa capacité hydroélectrique en Allemagne, à des opérateurs européens, notamment français. E.ON a en particulier déjà transféré 262 MW à Statkraft, 312 MW à Verbund et 132 MW à GDF-Suez.

### **9) Quels sont les impacts du retard de lancement de la procédure ?**

Le retard de lancement de la procédure génère des frais engagés par l'Etat à hauteur de 4,7 M€ par an pour la préparation des renouvellements, somme qui pèsera sur les futurs concessionnaires, sans compter les frais engagés par les opérateurs eux-mêmes. Une dérive du calendrier se traduira donc par une dérive des coûts supportés par le futur concessionnaire qui devra l'intégrer dans son plan d'affaires.

Pour les futurs concessionnaires, la conséquence la plus importante du retard de mise en œuvre des procédures demeure le manque de visibilité qui freine les investissements des sortants et retarde les investissements des entrants, au détriment de la sécurité des installations et du développement environnemental.

A titre d'exemple, le projet de station de transfert d'électricité par pompage (STEP) de Redenat (Dordogne) est reporté *sine die* par le retard du processus, au grand désarroi des organisations syndicales<sup>5</sup>.

En ce qui concerne les problèmes de gestion du réseau électrique, la procédure génère du retard par rapport à la Programmation pluriannuelle des investissements en électricité (PPI), et cause un ralentissement préjudiciable dans le développement des ENR alors que les besoins vont être de plus en plus importants.

Il est d'ailleurs regrettable que certaines concessions échues continuent à être exploitées sans projet d'avenir clair, créant une situation juridique et des responsabilités confuses.

Ainsi le retard du lancement des procédures crée une forte insécurité juridique pour l'Etat et l'ensemble des parties prenantes.

**En conclusion, à la suite des travaux déjà engagés par l'Etat pour préparer le processus de renouvellement des concessions hydrauliques, il est urgent de lancer la procédure d'appel à candidatures**

<sup>5</sup> Article du 26/07/2012 publié dans *L'Humanité Dimanche*