

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

du RAPPORT SUR LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES.

Conseil général des Mines
Conseil général Inspection générale
des ponts et chaussées des finances

Etabli par
Jean-Pierre Leteurtois, Ingénieur général des Mines
Jean-Louis Ravard, Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Georges Rozen, Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Bertrand Schneiter, Inspecteur général des Finances
Laurent Winter, Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Novembre 2006

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Par note en date du 31 mars 2006, les ministères chargés de l'environnement et de l'énergie ont missionné le Conseil général des mines, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale des finances pour définir les critères techniques et financiers sur lesquels l'autorité concédante fondera son choix pour attribuer les concessions hydroélectriques désormais soumises au régime de la concurrence.

1. LA SITUATION.

1. Le parc national des aménagements hydroélectriques concessibles, ceux dont la puissance est supérieure à 4,5 MW s'élève à 400 ouvrages. Ce parc dispose d'une puissance nominale totale de 23,5 GW et d'un productible de 63 TWh. Il contribue pour environ 80 % à notre production d'électricité d'origine renouvelable. Les concessions à retenues, d'une puissance totale de 13 GW, sont particulièrement précieuses car elles disposent de la possibilité de stocker de l'énergie et constituent l'essentiel de la réserve de secours primaire indispensable au bon fonctionnement du réseau.

A lui seul Electricité de France (EDF) exploite 80 % des aménagements concessibles. Le renouvellement des concessions constitue donc un véritable enjeu stratégique pour la libéralisation du marché de l'électricité.

2. La procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques en vigueur est fixée par la loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et ses textes d'application. Elle est quasiment identique à celle définie pour l'instruction du titre initial qui implique la construction d'ouvrages importants. Elle comporte 12 phases successives et exige une durée minimale de 11 ans.

L'examen des derniers renouvellements montre que la durée moyenne de la procédure s'établit à 18 ans. En outre, au 1^{er} janvier 2006, plus de 40 titres étaient arrivés à échéance sans que le renouvellement soit intervenu et se trouvaient sous le régime du "délai glissant", équivalant à une prorogation informelle du titre initial, institué par l'article 13 de la loi de 1919. 19 titres étaient échus depuis plus de 12 ans.

Force est à la mission de constater que les autorités concédantes ont laissé dériver la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques au-delà du raisonnable.

3. L'action conjuguée de la perte pour EDF de son statut d'établissement public opérée par la loi du 9 août 2004 et de la suppression, suite à l'intervention de la Commission européenne, du droit de préférence dont jouissait le concessionnaire sortant conduit désormais à l'organisation systématique de la mise en concurrence dans la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques.

Les textes actuels sont particulièrement discrets sur les critères au regard desquels l'autorité concédante exerce ses choix parmi les pétitionnaires. Ils se limitent à préciser que la liste des candidats admis à présenter une offre est dressée sur la base des capacités techniques et financières des pétitionnaires.

2. L'ANALYSE

4. S'agissant de la procédure de renouvellement, la mission se déclare favorable au principe retenu par le législateur de ne pas se contenter de proroger le titre initial ou de procéder à un simple changement d'exploitant, mais de délivrer un nouveau titre au terme d'une procédure quasi identique à celle prévue pour un premier aménagement à construire. Elle considère en effet que la qualification de délégation de service public accordée aux concessions hydroélectriques et qui a justifié des facilités hors du droit commun lors de la construction des ouvrages perdure au-delà du titre initial.

Elle estime également souhaitable, en raison notamment de l'impact du règlement d'eau sur l'équilibre économique de la concession, le maintien de la confusion instituée par la loi de 1919 entre les aspects patrimoniaux, avec l'attribution de la concession, et les aspects réglementaires, avec la définition du règlement d'eau partie constitutive du cahier des charges de la concession.

Dès lors, **la mission n'estime ni nécessaire, ni souhaitable une réforme fondamentale du régime du renouvellement des concessions hydroélectriques** institué par la loi du 16 octobre 1919.

5. La situation de déshérence dans laquelle se trouvent actuellement les concessions hydroélectriques arrivées à échéance résulte principalement, selon la mission, des surenchères et des blocages que génèrent les pratiques en vigueur de consultations des partenaires à tous les stades de la procédure, des difficultés que rencontrent les autorités concédantes pour arbitrer entre protection du milieu et hydroélectricité et de la faiblesse des moyens des services instructeurs, les DRIRE. Mais cette situation ne justifie pas non plus, aux yeux de la mission, une remise en cause des principes de la loi de 1919.

La procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques fait appel à un mécanisme à trois détenteurs (sélection des pétitionnaires admis à présenter une offre, sélection du candidat, et enfin élaboration du cahier des charges après enquête publique et consultations diverses) qui ne nécessite pas non plus, selon la mission, de réforme fondamentale. Elle est de nature à satisfaire les impératifs de transparence et d'égalité de traitement des candidats, tout en préservant la liberté de choix des autorités concédantes.

C'est donc essentiellement sur les modalités d'application de la procédure que la mission suggère d'intervenir.

6. S'agissant des critères au regard desquels s'opère le choix du nouveau concessionnaire, le mécanisme actuel de sélection des pétitionnaires sur la base de leurs capacités techniques et financières apparaît approprié à la mission. En revanche, pour la sélection du candidat admis à présenter une offre qui s'opère aujourd'hui en l'absence de critères formalisés, elle suggère de retenir trois principes :

- **Un principe d'équité** qui vise à faire bénéficier la collectivité nationale d'une partie de la "rente hydroélectrique" que procure une concession dont les installations sont généralement amorties de longue date. Sur la base de ce principe, les dossiers de candidature mériteraient d'être appréciés au regard du pourcentage de prélèvement sur les recettes résultant des ventes d'électricité que le pétitionnaire accepterait de consentir au profit de la collectivité ;

- **Un principe d'équilibre entre les différents usages de l'eau** qui se traduit par l'introduction d'un critère prenant en compte les efforts que les pétitionnaires acceptent de consentir, au-delà des obligations réglementaires, au bénéfice des différents usagers de l'eau : production énergétique supplémentaire, mais aussi protection du milieu, irrigation, tourisme, sport, La mission écarte toute idée de hiérarchisation des usages de l'eau qui ne pourrait reposer que sur des a priori contestables. Elle suggère toutefois de faire systématiquement évaluer par les pétitionnaires le coût des mesures proposées en terme monétaire et en variation du productible pour en évaluer la pertinence économique ;

- **Un principe d'égalité devant la réglementation** qui conduit à faire fixer par l'autorité concédante en amont de la procédure, dès la phase de mise en concurrence, le fonctionnement "nominal" de l'aménagement, c'est-à-dire les règles constructives et d'exploitation que l'autorité réglementaire entend instituer sur la concession en application de la réglementation en vigueur.

7. Enfin, deux difficultés qui entravent le bon fonctionnement de la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques appellent des initiatives particulières.

La première tient aux **chaînes d'aménagements** dont chacun des éléments constitutifs dispose aujourd'hui d'un titre propre. La mise en concurrence au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des

titres de ces concessions étroitement interdépendantes n'a pas de sens et conduit à des situations de blocage. En outre, certaines chaînes d'aménagement, en nombre limité (la Durance, la haute Dordogne ...), ont une importance stratégique majeure pour le système électrique français. Observant que le niveau local n'apparaît pas être le plus approprié pour juger de l'organisation de ces chaînes stratégiques, la mission estime souhaitable qu'**une réflexion soit engagée au niveau national sur les regroupements à opérer et les modes opératoires à employer.**

La seconde touche aux multiples charges, parfois d'un montant inférieur aux coûts de recouvrement, auxquelles sont assujettis les concessionnaires. Il apparaît également que "l'énergie réservée", qui se traduit par un rabais sur la facture d'électricité accordé à certains consommateurs désignés par les Conseils généraux est aujourd'hui tombée en désuétude. **La mission plaide pour une simplification de la nomenclature des charges des concessionnaires et pour la suppression de l'énergie réservée.**

3 LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la mission visent à satisfaire un triple objectif : moderniser et encadrer la procédure, définir des critères de sélection objectifs et consensuels et permettre à la collectivité nationale de bénéficier de la "rente hydroélectrique".

8. Moderniser et encadrer la procédure de renouvellement des concessions

Les mesures ci-dessous visent principalement à réduire la durée de la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques à 5 ans maximum et à faciliter les prises de décisions par les autorités concédantes en éliminant les occasions de surenchères et d'exacerbation des négociations tout en permettant aux différents partenaires de faire valoir leurs points de vue.

- **Réduire de 11 à 5 ans le délai fixé pour renouveler la concession** en séparant la procédure de fin de concession de celle conduisant au renouvellement du titre ;
- **Simplifier le dossier que le concessionnaire sortant doit présenter** à l'appui de sa demande de renouvellement, notamment en supprimant les obligations de remettre un dossier identique à celui prévu pour la première concession et un rapport faisant état des effets constatés sur le milieu au cours de la concession ;
- **Remplacer l'énergie réservée** par l'attribution aux collectivités territoriales d'une part significative de la redevance proportionnelle ;
- **Donner par circulaire interministérielle aux préfets des instructions précises sur la conduite de la procédure de renouvellement des concessions.** Cette circulaire devrait en particulier préciser l'organisation de la phase unique d'écoute et de négociation avec les partenaires ;
- **Organiser le regroupement des concessions constitutives de "chaînes d'aménagements" stratégiques.** En confiant à une mission constituée au niveau national le mandat d'identifier les chaînes d'aménagements dont les concessions méritent d'être regroupées, de définir les contours des regroupements à opérer et de proposer les modes opératoires à employer pour procéder à l'attribution de la concession des ouvrages regroupés ;
- **Doter le budget de l'Etat des moyens nécessaires au rachat de concessions non échues** et au rachat des "droits de préférence" pour les concessions placées sous le régime des "délais glissants" de manière à disposer des moyens d'accélérer la constitution de chaînes d'aménagements stratégiques. Prévoir parallèlement la possibilité d'instituer un "droit d'entrée" égal au montant du rachat des titres non échus par le nouveau concessionnaire ;
- **Abroger les "délais glissants" et instituer une procédure formelle de prorogation des concessions** arrivant à échéance susceptible ne n'être mise en œuvre que dans des cas dûment identifiés de blocage de la procédure ;

- **Mettre en place une véritable procédure de liquidation de la concession**, inspirée des procédures minières, et propre à permettre de s'assurer du respect du cahier des charges et du "bon état d'entretien" des aménagements en fin de concession. L'obligation de l'intervention d'un organisme tiers agréé par l'Etat pour dresser un état des lieux de l'aménagement pourrait utilement être instituée ;
- **Afficher dès la phase de mise en concurrence les conditions de fonctionnement "nominales" de l'aménagement** résultant de l'application de la réglementation en vigueur (débit réservé, modalités des éclusées ...), des prescriptions des documents de planification dans le domaine de l'eau et des engagements contractés (droits d'eau)
- **Renforcer les moyens des services instructeurs**

9. Définir des critères de sélection objectifs et consensuels

La mission recommande de retenir 5 critères pour sélectionner le futur concessionnaire. Les deux premiers sont destinés à être utilisés pour sélectionner les candidats admis à présenter une offre, les trois autres pour désigner le candidat admis à présenter la demande de concession.

Deux critères pour le choix des candidats admis à présenter une offre :

- **La capacité financière.** Ce critère vise à s'assurer que le pétitionnaire dispose des ressources financières nécessaires à la couverture des dépenses accompagnant le renouvellement du titre. Le pétitionnaire devra également apporter la preuve que sa situation économique et fiscale est régulière au regard des lois et règlements en vigueur.
- **La capacité technique.** Il s'agit de s'assurer que le pétitionnaire dispose des connaissances et de l'expérience indispensables à l'exploitation de l'aménagement.

Pour ces deux critères, la mission ne suggère pas l'établissement d'exigences ou de seuils particuliers. Elle recommande toutefois qu'un recueil de la "jurisprudence" des différentes autorités concédantes soit constitué et régulièrement mis à jour par l'administration centrale au profit des services instructeurs de manière à éviter les contentieux susceptibles de résulter d'approches locales divergentes.

Trois critères pour le choix du candidat :

- **Un critère énergétique.** Les dossiers de sélection devraient être appréciés au regard des investissements que le pétitionnaire se propose de consentir pour améliorer l'efficacité énergétique de l'aménagement. Pour juger de la pertinence économique des projets d'aménagements complémentaires proposés, la mission recommande de s'appuyer sur le rapport efficacité énergétique/coût, exprimé en terme de MWh produits par € investis de chaque projet.
- **Un critère relatif au bon usage de l'eau autre qu'énergétique.** Il s'agit de prendre en compte des efforts que les pétitionnaires entendent consentir au profit des différents utilisateurs de l'eau au-delà des obligations de droit. Chacun de ces efforts, librement consentis pour mieux faire accepter l'exploitation de l'aménagement par les populations locales seront appréciés au regard de leur coût et des pertes énergétiques qu'ils engendrent. A cet effet, chaque mesure proposée devra être évaluée en terme d'avantage espéré par rapport aux coûts de réalisation, ainsi que de perte d'exploitation et de production qu'elle engendre.
- **Un critère économique.** Chaque candidat devrait faire figurer dans son dossier de sélection la contribution qu'il accepterait de verser à l'Etat en contre partie de la concession. Cette contribution prendrait la forme d'une redevance proportionnelle aux recettes résultant de la vente d'électricité produite par la concession, à l'exemple de ce qui a été retenu pour la CNR. Le critère économique au regard duquel les dossiers seront appréciés serait constitué du pourcentage de prélèvement sur les ventes d'électricité que les pétitionnaires accepteraient de consentir, mais aussi de la vraisemblance

de ce pourcentage au regard de l'équilibre économique de la concession jugée à la lumière d'un "compte prévisionnel" sur 10 ans établi par chaque candidat.

La mission propose de fixer un plancher, par exemple de 5 à 10 %, pour tenir compte de la suppression de l'énergie réservée suggérée par ailleurs. Elle n'estime pas nécessaire de fixer un plafond. Elle n'estime pas souhaitable d'affecter à chacun des ces 3 critères des coefficients de pondération qui autoriseraient par leur application mécanique un classement des pétitionnaires. Elle ne prône pas non plus une hiérarchisation des 5 critères proposés.

10. Permettre à la collectivité de bénéficier de la rente hydroélectrique

Enfin, la mission considère que les marges résultant de l'effet conjugué de l'amortissement des ouvrages dont les concessions sont à renouveler et de la libéralisation du marché intérieur de l'électricité doivent bénéficier aussi à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées. Ces marges, variables selon les aménagements mais parfois considérables, ne sauraient, sans inconvénients économiques et moraux pour la collectivité, être captées par l'opérateur retenu ou gaspillées dans des aménagements énergétiques ou écologiques dispendieux. A cet effet, la mission recommande de :

- Faire jouer la concurrence entre opérateurs, comme il est exposé ci-dessus, en demandant aux pétitionnaires de proposer dans leur dossier de sélection le pourcentage de la recette résultant de la vente d'électricité qu'ils accepteraient de reverser à l'Etat sous la forme d'une redevance proportionnelle ;
- **Fixer à un niveau significatif le pourcentage de la nouvelle redevance proportionnelle à reverser aux collectivités territoriales.** Cette mesure vise à compenser la suppression de l'énergie réservée proposée par ailleurs, mais aussi à intéresser les instances délibérantes des collectivités territoriales concernées aux résultats d'exploitation des concessions hydroélectriques afin d'éviter qu'elles soutiennent des mesures de nature à les dégrader.

La mise en œuvre des mesures proposées ci-dessus suppose que des aménagements, finalement mineurs, soient apportés à la loi du 16 octobre 1919 et à ses décrets d'application.

* *