NOTE DE POSITIONNEMENT

Le renouvellement des concessions hydroélectriques

DELIBERATION DE BUREAU

CONTEXTE

Les objectifs de bon état des masses d'eau au titre de la Directive européenne Cadre sur l'Eau (DCE) sont inatteignables à l'horizon 2027 dans les conditions actuelles. Les principales causes en sont, selon les bassins, les pollutions diffuses, les altérations hydro-morphologiques, les prélèvements excessifs et la rupture de la continuité des cours d'eau (circulation des sédiments et des espèces (semi)aquatiques).

L'hydroélectricité, avec plus de 2 500 usines en France, représente l'une des plus importantes sources d'impacts sur la ressource en eau et les milieux aquatiques : altérations hydro-morphologiques, prélèvements excessifs, ruptures de continuité écologique entraînent des pertes de biodiversité et sont préjudiciables au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques.

Les ouvrages soumis au régime juridique des concessions hydroélectriques représentent environ 450 unités, soit à peine 1/5 du parc. Ces ouvrages concédés assurent cependant 90% de la production hydroélectrique moyenne, une part plus importante encore de la puissance hydroélectrique installée et la quasi-totalité des possibilités garanties d'intervention sur le réseau électrique pour en assurer la régulation[1].

L'existence et le fonctionnement de ces concessions structurent profondément l'hydrologie (débits réservés, éclusées mais aussi report dans le temps et dans l'espace des débits), le transport sédimentaire (modification de la granulométrie), la continuité piscicole et plus largement, le déplacement des espèces, ainsi que la morphologie (incision des lits) et les fonctionnalités écologiques des grands cours d'eau et celle de nombreuses vallées, en montagne et ailleurs. Ces impacts contribuent de façon importante aux pressions qui empêchent de très nombreux cours d'eau d'atteindre les objectifs de bon état tels que prescrits dans la DCE. Sans une évolution des conditions d'exploitation actuelles, ces cours d'eau sont dans l'impossibilité d'atteindre le bon état, quelles que soient les mesures prises par ailleurs.

Le renouvellement des concessions hydroélectriques, qui est la seule occasion de revoir en profondeur le fonctionnement de ces ouvrages, constitue donc un enjeu crucial pour le bon état des eaux.

PROPOSITIONS DE FNE

Inverser la tendance et promouvoir enfin une démarche « gagnant-gagnant » en adaptant le parc existant à la nouvelle donne énergétique mais aussi aux nouveaux enjeux environnementaux tout en veillant à la solidarité entre les usagers et différents acteurs d'un territoire.

---

[1] Cette dernière capacité étant très utile au nouveau contexte énergétique qu'est l'injection massive de la production issue des sources renouvelables variables (éolien et photovoltaïque).

ANNEXE. NOTE DE CADRAGE

Le renouvellement des concessions hydroélectriques

Délibération de bureau 1

Contexte 1

Propositions de FNE 1

Contexte 3

Un retard dommageable 4

L'ouverture à la concurrence : un moyen de faire émerger un « mieux disant » environnemental (et social) si … 5

Intégrer les nouvelles concessions dans des projets de territoire 7

Conclusion 7

CONTEXTE

Le régime juridique des concessions hydroélectriques a été mis en place par la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de la force hydraulique. Il s'applique aux installations d'une puissance unitaire supérieure à 4,5 MW, dont la construction et l'exploitation sont confiées par l'Etat à un concessionnaire pour une période de 75 ans[2]. Celui-ci bénéficiait en outre d'un droit de préférence, au moment du renouvellement de la concession. En 1946, la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz a confié les concessions des centrales hydroélectriques d'une puissance supérieure à 8 MW[3] à EDF (alors établissement public à caractère industriel et commercial), et pour 20 % du parc à la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et la Société hydroélectrique du Midi (SHEM) alors filiale de la SNCF. La libéralisation du marché de l'électricité a entraîné le changement de statut d'EDF en société anonyme (2004), ainsi que la nécessité d'ouvrir les concessions hydroélectriques à la concurrence au moment de leur renouvellement, par suppression du droit de préférence pour l'exploitant historique.

De nombreuses concessions sont déjà arrivées à échéance et d'ici à 2023 le renouvellement portera sur 150 aménagements situés dans toutes les régions hydrauliques du pays. Cependant, la France n'a pas engagé les procédures de renouvellement pour les exploitations concernées, lui valant une mise en demeure de la Commission européenne le 22 octobre 2015. Les discussions entre la France et l'Union européenne concernant ces concessions sont toujours en cours, mais plusieurs lots de concessions pourraient être mis en concurrence dès 2018 : Haute Dordogne, Beaufortain et Lac Mort (434 MW), Baigts, Monceaux-la-Virole et Motte (32,6 MW) ou encore le barrage de Bissorte - SuperBissorte (883 MW). Un total de 4,3 GW avec Sautet-Cordéac-Saint Pierre Cognet sur le Haut Drac (337 MW) pourrait être ouvert à la concurrence d'ici 2021 et au delà avec Pont Escoffier sur le Vénéon (52 MW).

En dépit de la mise à jour récente du régime juridique des concessions hydroélectriques, cette ouverture à la concurrence va conduire à une multiplication des concessionnaires qui risquent d'être plus soucieux de la rentabilité de leur investissement que de la gestion équilibrée et durable de l'eau.

De plus, l'un des inconvénients connus du système de concession est sa faible capacité à s'adapter aux évolutions du monde extérieur (par exemple des attentes sociales ou sociétales, ou encore du changement climatique). Beaucoup de concessions hydroélectriques, et notamment les plus importantes et celles dotées de capacités de stockage, sont actuellement exploitées en tenant compte de bien d'autres intérêts que la seule production électrique : prévention des inondations, contrôle des étiages, stock d'eau potable, etc. Cette multiplicité des fonctions aura plutôt tendance à s'élargir et à s'accentuer dans l'avenir face aux défis des conséquences du changement climatique, notamment celui de la perturbation des cycles hydrologiques. La question se pose de savoir si la concession sera assez souple pour s'adapter à des situations qui n'ont pas été prévues au moment de sa signature[4].

---

[2] La durée d'une concession ne peut dépasser 75 ans mais lors du premier établissement le concessionnaire étant chargé de la construction de la concession a généralement bénéficié de cette durée.

[3] En fait 8 MVA, les pertes d'énergie réactive étant intégrées dans ce chiffre (Amendement Armingaud).

[4] Le passé ne plaide pas dans ce sens puisque si, dans certains domaines, des adaptations ont pu être obtenues, elles ne l'ont pas été partout (l'environnement n'étant vraiment pris en compte que depuis l'application de la DCE) ; elles l'ont souvent été

Le raccourcissement de la durée des concessions (par exemple à 10 ou 20 ans) nous semble seul en mesure de juguler ces risques mais il peut s'avérer incompatible avec l'amortissement d'investissements nouveaux réalisés par le concessionnaire[5]. A tout le moins, une révision des conditions environnementales du cahier des charges de la concession en lien avec le calendrier des SDAGE serait bénéfique[6]. Les candidats aux concessions peuvent s'engager à une telle clause de revoyure.

Incidemment, la prolongation des concessions au bénéfice du concessionnaire sortant avec comme contrepartie la réalisation d'investissements nouveaux, disposition prévue dans le code de l'énergie[7] mais qui ne garantit aucunement cette révision des conditions d'exploitation, ne répond pas de façon satisfaisante à cet enjeu à ce jour.

Par ailleurs, depuis 1964, la gestion par bassin versant est largement reconnue comme étant la bonne échelle de gestion du patrimoine hydrographique. De ce point de vue, la prise en compte de façon séparée dans l'espace et dans le temps, des concessions relevant d'un même bassin versant nous semble profondément incompatible ou incohérente avec cette échelle de pertinence. Certains regroupements d'ouvrages tels qu'envisagés par l'Etat aujourd'hui, ne nous semblent cependant pas répondre correctement à cette logique[8].

UN RETARD DOMMAGEABLE

Le fort affaiblissement des moyens et des compétences au sein des services de l'Etat et la conversion d'EDF en entreprise de droit commun a coupé les pouvoirs publics d'un service d'ingénierie susceptible d'imaginer des projets hydroélectriques ambitieux, que ce soit au titre des nouveaux projets ou des projets d'adaptation du parc existant. Le retard dans les renouvellements des concessions n'a pas permis d'avancer dans **la connaissance et la réalisation du potentiel d'amélioration[9]** que recelait notre domaine public hydroélectrique alors que l'évolution du contexte de la production électrique rend de plus en plus nécessaire son adaptation à cette nouvelle donne[10].

---

via la tutelle exercée par l'Etat sur son concessionnaire (qui n'existe plus si ce concessionnaire est indépendant de l'Etat) et par des contreparties financières.

[5] Cette objection des investissements peut sans doute être levée par un mécanisme juridique et comptable, le concessionnaire suivant devant reprendre le financement « prorata temporis » des investissements réalisés et non amortis dans l'esprit du compte spécial actuel dans lequel le concessionnaire sortant doit cantonner dans ses comptes de charges, ses dépenses d'investissement intervenant moins de dix ans avant l'échéance de la concession.

[6] Sous l'hypothèse raisonnable mais non acquise que les futurs SADGE soient adossés à de bonnes stratégies d'adaptation au changement climatique.

[7] Article L521-16-3 encore appelé « amendement EDF-CNR » (la loi du 27 mai 1921 fondant cette dernière est citée dans l'article) permet de prolonger une concession même au-delà de la limite de 75 ans institué par le § 2° de l'article L 521-4 et l'article 2 de la loi du 27 mai 1921.

[8] L'élargissement des regroupements limiterait également le risque de « dés optimisation » énergétique.

[9] L'essentiel du parc concédé a été conçu dans un contexte énergétique très différent de ce qu'il est aujourd'hui. A titre d'exemple, jusqu'au début de la décennie 1960 l'hydraulique produisait la moitié de l'énergie électrique produite dans notre pays. Elle n'en représente à peine plus de 10% aujourd'hui ! Ce potentiel d'adaptation existe, il est sans doute important si l'on se base sur les travaux récemment réalisés par EDF en Tarentaise (La Bathie Roselend) et dans la Romanche (Gavet),

En même temps, **ce retard et le délai qu'il entraîne sur la prise en compte de l'environnement, obère déjà l'atteinte des objectifs de la DCE**, dont l'échéance est 2027, si l'on tient compte de l'extrême vulnérabilité des têtes de bassin et du temps de réponse des écosystèmes qui dépasse très souvent la décennie sur les grands cours d'eau.

Parallèlement l'accent a été mis de façon irresponsable sur la construction d'une multitude de petites unités en sites vierges qui présente un effet cumulatif désastreux sur l'état écologique des cours d'eau[11] tout en n'apportant qu'une contribution dérisoire à la transition énergétique [12] en générant des incidences environnementales disproportionnées vis-à-vis des gains énergétiques.

Le retard dans le renouvellement des concessions a entraîné une perte de revenu pour le budget de la France mais également pour les collectivités locales (voir le référé de la cour des comptes en 2013[13]).

En conclusion, ce retard a privé la France d'investissements nouveaux qui auraient permis une adaptation du parc hydroélectrique concédé à la transition énergétique d'une toute autre envergure et sans doute avec des impacts environnementaux moins (puisque les installations existent déjà) importants que la relance de la petite hydroélectricité en sites non équipés orchestrée par le précédent gouvernement. Cette adaptation, loin de coûter de l'argent public comme cette dernière, aurait de plus apporté de nouvelles ressources financières.

L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE : UN MOYEN DE FAIRE EMERGER UN « MIEUX DISANT » ENVIRONNEMENTAL (ET SOCIAL) SI …

FNE a dénoncé puis regretté la logique libérale ayant conduit à la privatisation d'EDF. Logique qui a conduit à mettre fin à une gestion publique de l'énergie hydraulique produite à partir d'une ressource commune dont la protection est d'intérêt général. La gestion de cette ressource par un établissement public constituait un gage évident de meilleure prise en compte de l'intérêt général, avant les intérêts financiers.

Dans un contexte où l'Etat, par manque de moyens, s'est complètement dégagé des choix d'équipements, l'appel à

---

travaux qui ont augmenté le productible de plusieurs centaines de GWh, et qui n'ont pas appelé de remarques particulières de FNE étant donné que ces nouveaux ouvrages tendent à limiter les impacts des anciens ouvrages qu'ils remplacent.

[10] Par exemple notre lettre à la Ministre demandant de rendre publique les possibilités de réalisation de STEP à partir des infrastructures existantes n'a reçu aucune réponse.

[11] Contraire au principe de non dégradation de l'état des masses d'eau porté par la DCE (cf. l'arrêt de CJUE du 1er Juillet 2015 : https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-07/cp150074fr.pdf)

[12] Ces petites unités fonctionnant au fil de l'eau n'apportent aucune contribution à la stabilité du réseau au contraire de certaines grandes unités concédées et sont frappées de plein fouet par les effets du changement climatique sur l'hydrologie : en 2017, la petite hydraulique plus que centenaire a produit la moitié de ce qu'a produit le photovoltaïque construit en moins de 10 ans ! Une seule éolienne en mer aujourd'hui c'est 10 MW, demain ce sera 15 MW (cf. projets normands) !

[13] En date du 21 juin 2013 mais rendu public le 2 septembre 2013 : https://www.energie-en-actions-edf.fr/images/pdf/dossiers/Cour%20des%20comptes%20-%20renouvellement_concessions_hydroelectriques_refere_67194.pdf

la concurrence pourrait contribuer à « re-symétriser » les connaissances entre concédant et concessionnaire ce qui nous semble salutaire pour préserver l'intérêt public. **L'appel à la concurrence est de nature à rendre possible le choix entre plusieurs solutions présentant des schémas différents de conciliation entre les usages et, pour ce qui nous concerne, la restauration des milieux aquatiques**.

L'appel à la concurrence constitue donc une occasion unique de remettre au centre des débats la défense de l'intérêt général et une gestion durable de la ressource en eau (et sans oublier les aspects sociaux). Sans ce recentrage, le renouvellement peut produire des effets désastreux : confier aux seules logiques financières la production économique d'électricité. Sur ce point, FNE comprend et partage les inquiétudes du monde de la pêche.

Une prise en compte complète et sincère des enjeux environnementaux (et sociaux) passe par un diagnostic partagé sur la situation actuelle.

Les candidats devraient avoir accès aux mêmes informations concernant la concession, ce qui suppose **une très large ouverture des données détenues par le concessionnaire sortant**, surtout s'il est un des candidats à sa propre succession[14].

A cet égard, **le volet environnemental du dossier de fin de concession** établi sous la responsabilité du concessionnaire sortant revêt une très grande importance. En identifiant les principaux impacts des ouvrages et de leur exploitation passée, ce volet donne les axes de progrès et d'investissements aux candidats à la reprise de la concession en matière d'amélioration de l'insertion de l'ouvrage dans son environnement naturel. Ce document ne peut constituer une base de discussion que s'il est partagé par l'ensemble des acteurs du territoire. FNE insiste sur l'importance d'associer les associations de protection de l'environnement, les pêcheurs, les collectivités et tous les usagers à l'écriture de ce bilan environnemental.

Au même titre que ce volet environnemental, il serait inconcevable de ne pas considérer les **aspects sociaux** : FNE demande à ce qu'une vigilance particulière y soit également accordée pour éviter que des candidats proposant des offres moins-disantes d'un point de vue social ne soient retenus.

Par ailleurs, les propositions concurrentes, pour être réellement comparables, devraient respecter les mêmes contraintes de débit et se baser sur les mêmes hypothèses d'hydraulicité, tenant évidemment compte des perspectives du changement climatique à moyen et long terme.

Bien entendu tout cela n'aurait son plein effet que si **le choix entre les propositions des divers candidats était présenté aux citoyens** en toute clarté, au cours d'une enquête publique ou d'un débat public. Malheureusement, la loi actuelle préfère à la clarté un choix discrétionnaire au sein de l'appareil d'Etat, ce que nous regrettons fortement, tout en remarquant que ce secret des décisions prive les pouvoirs publics d'une garantie face à tous ceux qui contesteront le choix fait, quel qu'il soit. Il fragilise également la sécurité juridique de cette décision concernant l'environnement.

[14] Nous ne comprenons pas à cet égard la volonté attribuée aux autorités européennes et aux pouvoirs publics d'empêcher les concessionnaires sortants de concourir à leur propre succession.

FNE appelle sur ce point l'Etat à organiser systématiquement une consultation du public et à associer le plus en amont les associations agréées et représentatives de la protection de l'environnement.

Enfin le Cahier des Charges de la Concession devrait faire l'objet d'une large concertation incluant la consultation de la Commission locale de l'eau (CLE) si le périmètre concédé empiète sur un périmètre de SAGE et, pour les concessions les plus importantes[15], devrait faire l'objet d'un vote conforme du ou des Comités de Bassin dans le ressort desquels la concession fait sentir ses effets.

INTEGRER LES NOUVELLES CONCESSIONS DANS DES PROJETS DE TERRITOIRE

Le renouvellement des concessions doit également être l'occasion de prendre en compte d'autres usages que l'usage énergétique, et en premier lieu la restauration de l'environnement naturel, au moins pour satisfaire aux exigences du SDAGE et de la DCE. Cette prise en compte doit se faire dans le cadre d'une concertation autour d'un projet de territoire.

FNE demande donc qu'à l'avenir chaque nouvelle concession soit bien intégrée dans un projet de territoire de gestion quantitative de l'eau. Ces projets de territoire ont pour objectif de mieux maitriser le partage de l'eau dans un souci de cohérence des usages à l'échelle d'un bassin versant, et donc au regard de la disponibilité de la ressource.

A ce titre, la démarche GEDRE (Gestion Équilibrée et Durable de la Ressource en Eau), est intéressante. Cette démarche a été mise en place dans le cadre de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques de la vallée d'Ossau (Pyrénées Atlantiques). La démarche GEDRE comportait une phase de consultation des acteurs et usagers de la ressource en eau, avec la mise en place d'une commission d'écoute préalablement à la mise en concurrence de la future concession hydroélectrique d'Ossau. Même si l'on ne sait pas ce qu'elle va devenir, FNE souligne tout l'intérêt que revêt ce type de démarche et aimerait la voir systématiser.

CONCLUSION

Les réalisations en matière d'hydroélectricité sont allées à l'inverse de ce qu'il aurait fallu faire : au lieu de favoriser l'adaptation de l'équipement des sites déjà équipés[16] en améliorant leur productivité et leur garantie d'intervention tout en diminuant la pression sur l'environnement aquatique, la politique suivie par les pouvoirs publics a favorisé l'équipement de sites nouveaux par une multitude de petits équipements, de production dérisoire, sans intérêt pour la transition énergétique et porteurs d'effets cumulatifs néfastes à la biodiversité et au bon état des masses d'eau.

[15] A plus forte raison si ladite concession assure des fonctions multiples et pas seulement de production hydroélectrique.

[16] Par exemple en favorisant les investissements complémentaires de dispositifs de stockage par pompage à partir des infrastructures hydrauliques existantes.

Nous n'accepterons jamais la construction de sites nouveaux tant que les possibilités d'amélioration de l'existant, en particulier des ouvrages concédés, n'auront pas été sinon exploitées, du moins étudiées et rendues publiques.

La question hydroélectrique, en tant qu'utilisation d'un bien commun, nécessite une planification stratégique définie par l'Etat et les citoyens, et non par la logique court-termiste et productiviste d'investisseurs financiers.

FNE tient par ailleurs à souligner deux points de vigilance :

- Sur le volet risque : certains barrages n'ont aucune rentabilité : dans ces cas particuliers, il convient de se poser la question de la gestion du risque *a minima* qui devra être assurée par les concessionnaires reprenant ces barrages particuliers ;

- Sur la gestion quantitative : la question des débits minimums imposés aux ouvrages est importante et devra faire l'objet d'une étude approfondie pour être respectés et adaptés aux besoins écologiques.