

CONCERTATION PROLONGATION DE LA CONCESSION DU RHÔNE

CAHIER D'ACTEUR N°5 - JUIN 2019



L'AFIEG regroupe des entreprises françaises et filiales d'opérateurs européens des secteurs électrique et gazier.

Les membres de l'AFIEG gèrent près de 25 GW de grands ouvrages hydroélectriques en Europe, représentant une production annuelle d'environ 75 TWh en Europe.

Dans leur gestion de ces ouvrages, les entreprises membres de l'AFIEG appliquent les meilleures politiques de **sécurité**, de préservation de **l'environnement**, d'optimisation de la production, et de **cogestion** avec les parties prenantes locales, de la ressource en eau.

L'AFIEG est convaincue qu'une **meilleure prise en compte de l'intérêt public et des intérêts locaux passe par un renouvellement via une mise en concurrence**, imposant à chaque participant de faire sa meilleure proposition, plutôt que par la reconduction d'un concessionnaire qui n'aurait pas à démontrer qu'il est le meilleur pour espérer l'emporter.

CONTACT

Association française
indépendante de l'électricité et
du gaz
info@afieg.fr
www.afieg.fr

CAHIER D'ACTEUR

En préambule, l'AFIEG souhaite souligner que le renouvellement par prolongation contre investissement n'est pas la méthode optimale pour l'intérêt public et soulève plusieurs points problématiques.

Le renouvellement des concessions par mise en concurrence est un principe vertueux pour cinq raisons principales

Optimisation. L'attribution des concessions se fera en fonction de trois critères objectifs qui permettront l'optimisation de la concession : financier (niveau de redevance), énergétique (niveau de production) et environnemental (respect des règlements en vigueur et excellence écologique). Le rôle plus général de l'hydroélectricité dans l'équilibre du réseau électrique sera préservé, sous la responsabilité de RTE.

Regroupements de vallées. Prévus par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015), ces regroupements permettent d'assurer une prise en compte environnementale cohérente au niveau des vallées. Associés à une méthode de calcul d'une nouvelle date d'échéance, ils permettent aussi de résoudre la problématique du ticket d'entrée requis par un concessionnaire nouvel entrant en dédommagement d'un renouvellement anticipé.

Investissements dans les actifs de production. Les ouvrages de productions et barrages français ont un fort besoin d'investissements, investissements bloqués par l'absence de renouvellement. Ces investissements permettront des retombées économiques locales importantes, créant emplois directs et indirects tant en phase de développement qu'en phase d'exploitation.

Implication accrue des collectivités. D'une manière générale, le renouvellement des concessions va permettre d'impliquer les collectivités, trop longtemps laissées en dehors de la problématique hydroélectrique. Le principe des sociétés d'économie mixtes (SEM-Hydro) introduit par la loi relative à la transition énergétique, peut permettre, le cas échéant, d'associer les collectivités volontaires et financièrement solides à l'exploitation de la concession.

Redevance en faveur de l'Etat et des collectivités locales. Le renouvellement des concessions s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle redevance hydroélectrique, au bénéfice de l'Etat et des collectivités locales concernées. A ce titre, la Cour des Comptes a estimé dans un référé de 2013 que le retard dans le renouvellement des concessions impliquerait une perte cumulée de 600 M€ d'ici à 2020.

Sur le plan de la procédure et de la concurrence

De manière générale, la non-remise en concurrence de la concession du Rhône CNR au-delà de 2023 soulève trois interrogations en termes de procédure et de concurrence

Tout d'abord, elle s'éloigne du cadre législatif car, comme mentionné dans le dossier de concertation : « le droit français, en conformité avec le droit européen, prévoit désormais que les concessions hydroélectriques échues doivent être renouvelées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence ».

Ensuite, elle contredit étonnamment le mode opératoire général du décret N°2016-230, qui prévoit une procédure d'appel public à la concurrence visant à sélectionner l'actionnaire opérateur d'une SEM-Hydro, pour privilégier l'article 36 du décret n°2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession. Pourtant, la concession de la CNR, au regard de sa dimension et de son antériorité, pourrait être l'occasion de tester ce mode opératoire particulièrement approprié sur de grands ensembles cohérents. De surcroît, la rénovation du modèle de cahier des charges prévue par le décret N°2016-530 aurait notamment permis de moderniser le cahier des charges de la CNR modifié par décret du 16 juin 2003 : ainsi le chapitre VIII consacré aux clauses financières ne traite que des redevances, alors que le nouveau modèle de cahier des charges permettrait de redéfinir l'économie du contrat afin de répartir de manière optimale les risques entre les différents partenaires, dans la logique du financement de projet.

Enfin, elle donne un avantage économique indu très conséquent à l'actionnaire opérateur pour les 18 années d'exploitation supplémentaires, que ce soit pour la partie recette d'exploitation et de maître d'ouvrage/maître d'œuvre, que pour les travaux et investissements attendus de 500 MEUR.

A ce titre, il serait bienvenu que l'Etat rende public les modalités de calcul expliquant comment les 18 années de prolongation ont été calculées.

Concernant la spécificité du Rhône par rapport aux autres concessions

Le prolongement par l'Etat de la concession du Rhône est justifié dans le dossier en raison de « circonstances imprévisibles » au sens du droit des concessions.

- D'une part, la notion de circonstances imprévisibles qui est mise en avant est issue du décret n°2016-86 du 1^{er} février 2016 qui vise « des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir ». Or, les prétendues circonstances imprévisibles qui sont mises en avant sont ici très largement antérieures à l'entrée en vigueur de cette disposition.
- D'autre part, quand bien même cet article s'appliquerait, les éléments cités dans le dossier de concertation peuvent difficilement être considérés comme des « circonstances imprévisibles » qui auraient empêché la CNR d'exploiter la concession dans sa plénitude pour une durée effective de 75 ans.
- Outre le fait que la loi de nationalisation n° 46-628 du 8 avril 1946 prévoyait dans son article 41 la liquidation de la CNR, et qu'il semble donc difficile aujourd'hui de considérer que la CNR était légitime à compter de cette date à exploiter la concession, aucune disposition n'assure que la CNR n'a pas été en mesure d'exploiter pleinement sa concession entre 1948 et 2006.
- En effet, la CNR est restée durant l'entièreté de la durée de la concession titulaire de l'ensemble de ses missions originelles. Néanmoins, la CNR et EDF ont au cours de la vie de la concession organisé leurs relations au travers de « protocoles ». Ces contrats se sont échelonnés de 1948 à 1990 et précisaient les règles applicables à chaque ouvrage ou groupe d'ouvrages.

La CNR réalisait les ouvrages. Son autofinancement étant nul, les ouvrages étaient financés à 100 % par emprunt et c'est EDF qui remboursait intégralement intérêt et capital à travers une "redevance" versée à la CNR. Par ailleurs, les dépenses d'exploitation des ouvrages hydroélectriques exploitées par le personnel EDF étaient couvertes directement par EDF. L'électricité produite n'était pas vendue par la CNR mais mise à disposition d'EDF.

Toutefois c'est bien la CNR qui était pleinement titulaire de la concession. La CNR ne dit d'ailleurs pas autre chose sur son site au sujet de cette période qu'elle qualifie elle-même de « conventionnelle » : « *Dans le cadre d'un dispositif conventionnel, EDF exploite les centrales hydroélectriques, en commercialise la production et conserve les recettes. CNR construit les ouvrages du Rhône (19 centrales de 1948 à 1986) et est rémunéré pour ses missions dans le cadre d'un forfait négocié avec EDF.* »

- L'argument de la complexité de la cogestion invoqué pour écarter la mise en concurrence revient de fait à sortir les ouvrages du Rhône du régime concessif. En effet, à l'issue de la prolongation en 2041 l'argument de la complexité pourra toujours être invoqué et rien ne s'opposera à la prolongation. Soit les ouvrages du Rhône sont bien inscrits dans le principe concessif avec renouvellement à intervalles réguliers, conformément à la loi Sapin, soit il convient d'explicitier les raisons qui amèneraient l'Etat à sortir, de facto, les ouvrages du Rhône du régime concessif.
- L'Etat, dans le dossier de prolongation de la concession du Rhône, dont est titulaire la CNR, indique qu'elle « *a fait l'objet, dès l'origine, d'un régime spécifique distinct de celui fixé par la loi du 16 octobre 1919 (relative au régime des concessions hydrauliques) [...]. Le concessionnaire s'est vu confier des missions allant au-delà de la seule production hydroélectrique puisque l'objet de la concession porte également, d'une part sur la navigation sur le Rhône ; et d'autre part sur l'irrigation et les autres usages agricoles en vallée du Rhône, l'ensemble devant être financé par la production hydroélectrique [...].*

Ces usages nécessitent une concertation entre les différents partenaires, entreprises, collectivités et administrations, pour une gestion intégrée des ouvrages. Leur prise en compte nécessite donc que les aménagements hydroélectriques soient exploités en conciliant production hydroélectrique et les autres usages de l'eau ou les intérêts des parties prenantes. Le projet de prolongation de la concession du Rhône constitue avant tout la poursuite du fonctionnement actuel de la concession, les modifications envisagées s'inscrivant dans la continuité de l'aménagement et de la gestion du Rhône. ».

Dès lors :

- Les missions allant au-delà de la seule production hydroélectrique assignées par l'Etat dans le cadre de la concession du Rhône ne constituent pas en soi une spécificité telle qu'une prolongation de concession soit justifiée. De nombreux hydro-électriciens français ou européens assument également de telles missions là où ils opèrent des ouvrages hydroélectriques.
- De surcroît, il convient de rappeler que c'est l'objet de la démarche GEDRE que de recenser les usages excédant la simple production électrique dans le cadre d'une procédure de renouvellement.

Concernant les redevances variables

Les redevances variables sont intéressantes pour éviter les effets d'aubaine. Cependant, si les prix augmentaient en raison de la structure de coûts (par exemple, les taxes foncières, TICFE, CVAE/IFER, le coût des soutirages pour les PSPP etc.) les coûts de production augmenteraient aussi et donc la marge resterait identique. Augmenter les redevances entraînerait alors une réduction de la rentabilité qui impacterait directement l'opérateur. C'est pourquoi il est important de prendre les précautions nécessaires dans la rédaction du texte.

Concernant les contreparties pour justifier de la prolongation

Le cadre législatif français pour prolonger une concession sans remise à concurrence est un système dérogatoire très encadré et ne peut être justifié sans une contrepartie importante pour permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la loi sur la transition énergétique. Or, à la lecture de dossier de concertation il apparaît que « *le projet de prolongation de la concession du Rhône constitue avant tout la poursuite du fonctionnement actuel de la concession, les modifications envisagées s'inscrivant dans la continuité de l'aménagement et de la gestion du Rhône.* »

Concernant les travaux à effectuer, leur valorisation et la durée de prolongation

Le dossier de prolongation évoque des travaux d'un montant de 500 MEUR. Or, à la lecture du rapport, ce montant inclut une nouvelle centrale, Sant-Romain-de-Jalionas, pour 230 MEUR (soit 46% du montant des travaux). Or, la CNR ne serait contrainte qu'à organiser la réalisation d'une étude de faisabilité, pour que l'Etat décide ou non, en 2023, de la réalisation de la centrale.

Les chiffres évoqués par le dossier de débat public, parlent d'une production attendue de 140 GWh, sur la base d'un prix de gros de 50 euros/MWh, cela représente un chiffre d'affaires annuel de 7 MEUR.

Nous nous interrogeons quant à la justification économique d'une telle centrale.

Certes, le dossier prend soin de préciser que « *si l'État décidait d'abandonner ce nouveau projet, la répartition entre l'État et les territoires des investissements non réalisés devra être discutée, ces sommes étant dans tous les cas obligatoirement dues par le concessionnaire à la collectivité, afin de garantir la neutralité économique de la prolongation.* ». Toutefois, aucune information n'est précisée sur les modalités de ces paiements.

Il est fortement à craindre que le moment venu, aucun paiement compensateur ne sera finalement réalisé, et que les travaux effectifs estimés seront réellement de 270MEUR, sans que la durée de prolongation ne soit réduite à due proportion, ce qui à ce titre, entraînerait certainement une rupture d'égalité des candidats et constituerait une aide d'Etat

Enfin, il est impossible à la lecture du dossier de prolongation de comprendre comment les montants des travaux ont été évalués, ni des dates auxquelles ces travaux seront réalisés. La date des travaux a un impact sur la rentabilité économique, comme l'auraient, par ailleurs, des coûts réels de travaux inférieurs aux montants rapportés par le dossier de prolongation mis en débat. Dans le cas de coûts inférieurs, cela reviendrait *de facto* à favoriser un candidat par rapport à la concurrence de manière indue.

CONCLUSION

En conclusion, l'AFIEG regrette que le mécanisme de la prolongation ait été favorisé sur le Rhône, ce mécanisme n'étant pas celui favorisant la meilleure prise en compte de l'intérêt public. Elle note que peu des autres engagements sont fermes et sont plutôt des intentions ou sont conditionnés, ce qui pose un doute sur leur exécution.

L'absence de remise en concurrence de l'actionnaire opérateur de la Société d'économie mixte CNR au-delà de 2023 soulève trois interrogations en termes de procédure et de concurrence :

- Elle ne reprend étonnamment pas le mode opératoire général du décret N°2016-230, qui prévoit une procédure d'appel public à la concurrence visant à sélectionner l'actionnaire opérateur d'une SEM-H,
- Elle donne un avantage indu économique important à l'actionnaire opérateur pour les 18 années d'exploitation supplémentaires, que ce soit pour la partie recette d'exploitation et de maître d'ouvrage/maître d'œuvre, que pour les travaux et investissements attendus de 500 MEUR,
- Elle pourrait être analysée comme relevant d'une aide d'état bénéficiant à une société anonyme située dans un domaine concurrentiel français et européen.

Enfin, certains mécanismes, comme les redevances variables, sont à prendre avec précaution, les augmentations de prix, ne se traduisant pas forcément en augmentation de marge pour les concessionnaires.