

Réunion de clôture de la concertation sur la prolongation de la concession du Rhône

9 JUILLET 2019

à la Préfecture du Rhône à Lyon

Synthèse des échanges

Intervenants à la tribune :

- Jacques ARCHIMBAUD, Garant de la concertation
- Elisabeth AYRAULT, Présidente du Directoire de CNR
- Pascal MAILHOS, Préfet du Rhône, Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- Françoise NOARS, Directrice de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
- Virginie SCHWARZ, Directrice de l'énergie (DGEC), Ministère de la Transition écologique et solidaire

La séance est ouverte à 14 heures 30.

En introduction, Pascal MAILHOS rappelle que la concession du Rhône a été confiée à CNR en 1934. L'Etat souhaitant reporter l'échéance initiale de la concession de 2023 à 2041, le ministère de la Transition écologique et solidaire a fait appel à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) qui a organisé une concertation du 17 avril au 30 juin sous l'égide d'un Garant, Monsieur Jacques Archimbaud. La présente réunion vise à en dresser un premier bilan et à permettre à chacun de mettre en avant ce qu'il en retient.

I. Trame du bilan de la concertation par le garant

Jacques ARCHIMBAUD précise que le bilan de la concertation sera remis à la CNDP d'ici à la fin juillet puis mis en ligne sur le site Internet de la concertation, de la CNDP et du ministère de la Transition écologique. Les éléments présentés ce jour en constituent la trame.

500 personnes ont participé à des réunions publiques et 90 aux ateliers thématiques. 3 200 se sont connectées au site. 45 questions ou avis ont été déposés. 60 cahiers d'acteurs ont été rédigés. Si les échanges ont été conformes à l'esprit du débat public, le garant regrette que ce dernier n'ait pas davantage associé le grand public et recommande au concessionnaire de s'intéresser davantage à cette dimension à l'avenir. Il regrette également que la concertation ait davantage consisté en une collecte de points de vue qu'en une véritable confrontation avec l'objectif de parvenir à un compromis.

Concernant les outils et documents mobilisés pour la concertation, les participants ont apprécié la qualité graphique et la présentation des documents, mais ont déploré le manque de données fournies en amont de la réflexion. Plusieurs ont exprimé le souhait d'être associés aux études ou actualisations d'études en cours évoquées par l'Etat. A l'exception d'un retard dans les réponses apportées sur le site au cours des deux dernières semaines, les outils ont plutôt bien fonctionné.

Sur le fond, la prolongation de la concession du Rhône semble susciter l'adhésion relativement large des participants. Seul un faible nombre d'interventions es allé dans le sens de la remise en concurrence ou de la renationalisation.

Un certain nombre d'arguments politiques du maître d'ouvrage semblent avoir convaincu, notamment :

- la difficulté à remettre en concurrence un ensemble cohérent ;
- le temps long nécessaire à un changement de concessionnaire ou de statut, risquant de figer des investissements ;
- l'adaptation du modèle CNR à la complexité des enjeux du fleuve Rhône.

De façon générale, CNR bénéficie d'une image positive auprès de ses partenaires, notamment du fait de la dimension innovante des partenariats et expérimentations en cours et à venir. Pour autant, cette approbation manifeste ne doit pas être interprétée comme un blanc-seing.

Le garant indique avoir tout d'abord relevé un manque criant d'informations à l'égard d'un certain nombre de parties prenantes et une aspiration forte à être mieux informés, notamment s'agissant de l'articulation des missions du concessionnaire avec certains services et établissements publics de l'Etat ou collectivités.

La concertation a également été l'occasion de s'interroger sur les conséquences de l'extension de la concession à de nouveaux tronçons en termes de droits et de contraintes. Le maître d'ouvrage a répondu qu'aucun changement n'interviendrait en la matière.

Face à la multitude de textes régissant les usages et à leur articulation avec d'autres documents existant au niveau des collectivités territoriales, un document pédagogique récapitulatif serait le bienvenu.

De la même façon, le système CNR – connu de ses usagers habituels – ne l'est pas forcément de tous, et notamment pas des petites collectivités qui regrettent la place trop importante accordée aux intercommunalités dans les partenariats ou la gouvernance.

La concertation a fait émerger une demande de garantie que le système actionnarial public/privé ne soit pas modifié au profit du privé. La réponse de l'Etat, selon laquelle ce système ne pourrait être modifié que par la loi, est apparue politiquement incertaine. Or, le maintien de cet équilibre durant la période de prolongation constitue le socle sur lequel reposera une grande partie de la confiance dans le montage.

Afin d'écartier tout soupçon au sujet d'un quelconque avantage de la prolongation pour CNR, le garant considère que les données sur la rentabilité du dispositif auraient dû être communiquées d'emblée. En effet, la démonstration du maître d'ouvrage à Bruxelles repose sur le fait que la prolongation de la concession sera neutre économiquement pour le concessionnaire. Or, la démonstration n'en a pas été faite durant la concertation. Le garant invite le ministère à être plus explicite sur ce point dans la suite de la procédure.

La concertation s'est ensuite beaucoup attachée aux conditions concrètes de la prolongation. Des éléments font consensus : l'extension géographique du domaine de la concession, les objectifs quantitatifs de la mission de production énergétique, la nécessité – dans le domaine de l'agriculture – de réduire les prélèvements en eau et l'irrigation, la nécessité de relancer le fret fluvial, l'accompagnement des populations locales dans l'accès au fleuve, l'objectif d'une amélioration qualitative des bases d'eau, les constats du maître d'ouvrage concernant les prélèvements globaux actuels, les situations d'ores et déjà problématiques, les augmentations de prélèvement prévisibles ou encore les baisses quantitatives de ressources consécutives au changement climatique.

Les consensus apparaissent toutefois moins solides lorsqu'on approfondit les sujets.

Concernant l'hydroélectricité, la liste des travaux proposés n'est pas forcément consolidée aux yeux de certains participants ; le rapport quantité-prix de certains de ces travaux est également évoqué.

Concernant les prélèvements en eau et l'irrigation, les représentants des agriculteurs ont souligné la limite des marges de progrès encore existantes et la nécessité de prélèvements supplémentaires liés au changement climatique. La question de la neutralité des prélèvements supplémentaires reste toutefois posée, de même que celle des conditions d'adaptation à l'extrême variabilité des débits sur certains segments du fleuve.

Concernant la navigation, les professionnels ont souvent protesté contre la très faible part accordée à cette mission dans le projet de prolongation. Les plaisanciers réclament quant à eux un rééquilibrage des aménagements en faveur de tous les usagers. L'objectif de remise en navigabilité du Haut-Rhône fait l'objet d'un désaccord, notamment au regard des impacts écologiques jugés excessifs.

Concernant la protection des milieux aquatiques et de la biodiversité, l'écart entre les intentions affichées par le ministère et le projet de prolongation connu à ce jour est très largement contesté par les acteurs du secteur. Plusieurs équipements font l'objet de critiques, en particulier le barrage de Saint-Romain-de-Jalionas. Sans se prononcer sur le fond, le garant souhaite que le maître d'ouvrage et CNR expliquent mieux les avantages attendus du projet et que les parties prenantes soient associées aux études préalables afin que le diagnostic soit partagé. Il attire l'attention sur le risque de voir se développer un point de crispation susceptible de saper fortement la relation aujourd'hui plutôt stabilisée entre les différentes parties prenantes. De manière générale, les

associations de défenses de l'environnement déplorent que le maître d'ouvrage ne retienne que les deux derniers termes de la séquence « éviter, réduire, compenser » et ne dispose pas d'un projet ambitieux sur la protection de la biodiversité. Nombre d'entre elles réclament que les enjeux de préservation de la biodiversité du Rhône soient inscrits dans la concession. Pour l'agence de l'eau, la prolongation doit maintenir l'ambition environnementale de la CNR d'ici 2027 pour atteindre l'objectif de 100 % du fleuve en bon état.

La liste des travaux envisagés dans les dossiers du maître d'ouvrage a également fait apparaître une discussion sur les modalités de décisions, d'arbitrage, d'évaluation et de suivi de la concession. Les questions soulevées portent sur le caractère juridiquement contraignant des plans quinquennaux, sur la fongibilité des investissements entre les différentes catégories d'investissement ou encore sur le décisionnaire de la liste des travaux à réaliser et l'auteur du calcul des montants des travaux. Les participants demandent que soient fixées des fourchettes d'objectifs pour chaque mission inscrite dans les plans quinquennaux, à être informés des projets en portefeuille et des modalités des éventuels appels à projets. Le maître d'ouvrage a indiqué que l'Etat souhaitait renforcer le processus de validation, disposerait d'un droit de veto sur les propositions du concessionnaire et tiendrait compte de l'équilibre entre les différents volets.

Des tensions inévitables, inhérentes au modèle de CNR lui-même, sont ainsi apparues. CNR est une entreprise à part entière, soumise aux vicissitudes de marché, qui prend des risques et doit verser des dividendes à ses actionnaires. Le terme de « concession » indique qu'elle dispose d'une marge de décision et de souveraineté importantes. Le modèle de concession appelle toutefois la définition d'un cahier des charges faisant peser des contraintes relativement fortes sur l'activité de CNR. Afin de respecter l'équilibre entre ces deux principes, les modalités du suivi par l'Etat doivent être clarifiées. A cet égard, un certain nombre de critères ressortent de la concertation : suivi vigilant des travaux et des plans quinquennaux, régularité, suivi des quatre volets du schéma Directeur et de leur équilibre, suivi portant sur le Rhône global et sur les différents segments territoriaux, association des grandes puissances du bassin ainsi que les plus petites et des représentants des usagers, transparence, mobilisation des différents services de l'Etat. Une instance participative n'enlèverait rien à la souveraineté des décideurs. CNR aurait tout à gagner d'un suivi de cette sorte : elle échapperait à la logique de guichets et pourrait s'appuyer sur la légitimité du point de vue d'un tiers.

Jacques ARCHIMBAUD indique pour finir avoir pu constater l'attachement des acteurs du fleuve au fleuve lui-même et souhaite que cette concertation puisse contribuer à renforcer le lien entre ces différents acteurs.

II. Le point de vue de l'Etat sur la trame de bilan de la concertation

1. Au niveau national

Virginie SCHWARZ se réjouit du bilan de cette concertation et remercie l'ensemble des participants et des acteurs ayant contribué à ce résultat. Elle précise que l'ensemble des remarques formulées par le garant sera examiné par le maître d'ouvrage.

D'ores et déjà, elle souligne que l'attente exprimée — et légitime — concernant la gouvernance des plans pluriannuels quinquennaux, leur mode d'élaboration et l'association des parties prenantes devra être prise en compte et qu'un nouveau schéma de gouvernance de ces plans devra être envisagé. Ce besoin de gouvernance sera intégré dans les projets de documents réalisés par le Gouvernement.

Concernant les craintes exprimées sur la part publique de l'actionnariat, Virginie SCHWARZ précise que le Gouvernement n'a aucunement l'intention de revenir sur le principe prévu par la loi selon lequel la majorité du capital de CNR est détenue par l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics.

S'agissant du nouvel ouvrage envisagé dans le secteur de Saint-Romain-de-Jalionas, elle rappelle qu'au stade de l'avenant, seul le lancement d'une étude est envisagé. Le ministère veillera, avec CNR, à ce que les modalités d'association des parties prenantes permettent de préparer de manière transparente et concertée l'évaluation des enjeux et des alternatives.

S'agissant des montants non investis en cas de non-réalisation de l'ouvrage de Saint-Romain de-Jalionas, si l'Etat décidait de ne pas réaliser cet ouvrage, ils seront en tout état de cause restitués par le concessionnaire et serviront à accroître soit la redevance, soit les montants des investissements au titre du schéma directeur, soit une combinaison des deux.

Concernant les demandes d'informations financières plus détaillées, Virginie SCHWARTZ précise que des éléments complémentaires ont été publiés le 8 juillet sur le site Internet et que le ministère examinera l'opportunité d'aller plus loin sur la base du rapport du garant.

Concernant l'équilibre des plans pluriannuels quinquennaux entre les différents volets, de nombreux projets présentés lors de la concertation pourraient s'inscrire dans le nouveau volet du schéma directeur « actions complémentaires en faveur des territoires ». Ils pourront être examinés dans le cadre de la gouvernance renforcée évoquée précédemment.

2. Au niveau local

Françoise NOARS souligne tout d'abord que CNR constitue un soutien majeur au développement des territoires via le dispositif des plans quinquennaux, qui mérite de conserver une certaine souplesse. Deuxièmement, elle rappelle que la thématique de l'environnement constitue un point majeur de la prolongation de la concession.

Au regard des attentes fortes du milieu agricole face au changement climatique, des études complémentaires concernant les prélèvements et la vulnérabilité du fleuve devront être conduites en tenant compte de tous les usages ; le volet agricole devra prendre une part importante dans les futurs plans quinquennaux.

Concernant le transport fluvial, les remarques et propositions ont été entendues.

S'agissant des inondations, Françoise NOARS rappelle que la loi confie la compétence aux communes au travers de la GEMAPI. Dans le cas où certains ouvrages de la concession contribuent à la protection de la zone protégée, CNR doit mettre ces ouvrages à disposition des autorités concernées par voie conventionnelle.

Enfin, concernant la gestion sédimentaire du fleuve, Françoise NOARS précise qu'un schéma directeur de gestion sédimentaire sur le Rhône est en cours d'élaboration et que CNR devra en mettre en œuvre les conclusions.

III. Le point de vue de CNR

Elisabeth AYRAULT remercie la DREAL, la DGEC et les équipes de CNR pour le travail produit dans le cadre de la concertation et les réponses apportées aux questions du public et des parties prenantes. Elle remercie également le garant pour la qualité de son action puis, pour finir, les participants aux réunions publiques de concertation et aux ateliers thématiques pour le temps consacré à faire valoir leurs idées.

Elisabeth AYRAULT indique ensuite avoir pris conscience de la passion suscitée par le fleuve et avoir beaucoup appris de la concertation. CNR a, au fil du temps, évolué d'un profil d'énergéticien vers un profil d'aménageur des territoires, sans doute à l'origine de la bonne image dont elle bénéficie aujourd'hui. Celle-ci résulte toutefois et avant tout du travail quotidien des équipes de CNR qui, en tant qu'entreprise industrielle, s'emploie à dégager la valeur du Rhône pour la redistribuer.

En conclusion, Elisabeth AYRAULT indique que cette prolongation est également l'occasion de revisiter ce que sera et fera CNR dans les années à venir. La gestion d'un fleuve revient à en gérer les usages dans le respect de chacun, ce qui nécessite de penser l'avenir du Rhône. Face aux mutations du fleuve, il est de la responsabilité collective de tout un chacun de sortir de la logique de court terme.

IV. Questions-réponses

Jacques DE LA VERPILLIERE, Conseiller départemental de l'Ain, indique que la collectivité départementale de l'Ain est favorable à la prolongation de la concession du Rhône à CNR. La collectivité exprime par ailleurs le souhait que les études qui seront réalisées concernant l'équipement hydro-électrique de Saint-Romain-de-Jalionas portent sur la réalisation d'un barrage-pont compte tenu des problèmes de circulation actuels.

Cendra MOTIN, députée de l'Isère, exprime à l'inverse la défiance du département de l'Isère vis-à-vis de cet ouvrage et insiste sur la nécessité d'associer les associations et les citoyens dès la phase de réalisation des études, afin de favoriser l'acceptation du projet qui serait éventuellement mis en œuvre.

Un représentant de la commune de Saint-Romain-de-Jalionas, sans juger le bien-fondé d'un tel projet, s'exprime en faveur de l'étude d'un barrage-pont et demande que les élus de la commune y soient associés.

M. Pulou, représentant de France Nature Environnement Auvergne Rhône-Alpes (FNE AURA), salue le bilan de Jacques Archimbaud traduisant bien les préoccupations de l'association sur les sujets de l'environnement, de la transparence financière et de la gouvernance. S'agissant du barrage de Saint-Romain-de-Jalionas, il rappelle que FNE y est fermement opposée compte tenu des impacts de tels ouvrages. Alors que l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau nécessiterait de restaurer la fonctionnalité naturelle des cours d'eau, M. PULOU regrette que ceux-ci continuent d'être équipés alors que les ouvrages existants pourraient être améliorés. Pour finir, il fait part de son agacement s'agissant des courriers adressés par FNE à Mme Schwarz restés sans réponse.

André BERNARD, Président de la chambre de l'agriculture PACA, salue le travail du garant tout au long de la concertation. Le monde agricole a exprimé sa volonté de participer aux évolutions attendues par la société et de s'adapter au changement climatique en développant de nouvelles technologies permettant de réduire les consommations, en lien avec l'Etat et CNR.

Claude COMET, Maire de Parves et Nattage, remercie le garant pour sa restitution équilibrée de la concertation. Au regard des premières réponses apportées, elle renouvelle le besoin de transparence et de pédagogie sur les études en cours ainsi que sur les schémas et plans existants, se réjouit de l'annonce d'une gouvernance partagée et souligne les enjeux du 21^e siècle, tenant à la fois au changement climatique et à une vision partagée et prospective du fleuve Rhône afin qu'il conserve ses spécificités.

René PADERNOZ, Maire de Yenne, remercie le garant pour le climat des échanges.

Un citoyen s'inquiète que la neutralité économique ne soit pas démontrée alors qu'il s'agit de la clé de voûte de l'accord européen.

Virginie SCHWARZ précise, sur la question de l'équilibre économique, que le bilan semble indiquer que les éléments fournis aux participants à la concertation ne leur permettaient pas de connaître l'ensemble des déterminants économiques de l'équilibre de la concession et de s'assurer de la neutralité de la prolongation. Elle confirme que l'équilibre de la concession dans le cadre de la prolongation sera maintenu au niveau actuel – l'Etat et la Commission européenne y veillent — et souligne que le secret des affaires ne permet pas toujours de rendre l'ensemble des chiffres publics.

En conclusion, Jacques ARCHIMBAUD remercie les équipes de CNR pour leur omniprésence dans l'organisation de la concertation, leur disponibilité, leur compétence et la précision des réponses apportées. Il espère que la concertation aura permis à chacun de mieux comprendre la technique participative et souligne l'attention qu'il conviendra de porter à ses conclusions.

V. Calendrier des prochaines étapes

Virginie SCHWARZ rappelle que le garant devrait rendre son rapport fin juillet.

Le maître d'ouvrage disposera ensuite de deux mois pour annoncer la suite qu'il entend donner au projet et aux questions et remarques soulevées durant la concertation.

L'autorité environnementale sera ensuite saisie.

Des consultations obligatoires seront organisées.

Les discussions avec la Commission européenne se poursuivront parallèlement, dans l'objectif d'obtenir un accord formel en vue de mettre en œuvre la prolongation de la concession fin 2019—début 2020.

La séance est levée à 16 heures 05.