

Consultation du grand public sur la prolongation de la concession du Rhône

CENTRALE HYDROELECTRIQUE ANDRE BLONDEL - BOLLENE

13 AOUT 2020

Synthèse des échanges

Les rencontres sont animées par Philippe Magherini, Directeur Juridique de la CNR et Pierre Meffre, Directeur de la Valorisation Portuaire et des Missions d'Intérêt Général, sous l'égide de David Chevallier, Garant de la Concertation auprès de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

Le contexte des échanges, leur public et sa réceptivité

Le stand de présentation est situé dans la salle d'accueil du circuit de visite de la centrale hydroélectrique André Blondel à Bollène, construite et gérée par la CNR.

Le public rencontré présente donc certaines particularités quantitatives et qualitatives. Ses effectifs sont réduits puisque les visites n'accueillent que sept personnes chacune dans le respect des mesures de prévention de la Covid-19. Par ailleurs, le profil des visiteurs et leur intérêt pour les questions abordées sont orientés compte tenu de leur démarche volontaire et de par leur position relativement captive : ils sont enclins à prolonger l'interaction sympathique créée par les guides pendant la visite et sont dans une disposition d'esprit propice à l'écoute et aux débats d'idées.

Pour ces raisons, le propos des intervenants tend à approfondir la présentation de la CNR, de la concession et des enjeux de sa prolongation davantage qu'au cours des quatre autres journées de rencontres, de même que David Chevallier prend le temps de mieux préciser le rôle de la CNDP.

Les explications initiales étant particulièrement complètes, et attentivement suivies par les visiteurs, ceux-ci poseront ensuite très peu de questions.

La présente synthèse rend donc compte des échanges sous une forme originale par rapport aux précédentes, s'articulant davantage autour des informations délivrées que des questions formulées. Celles-ci sont principalement récapitulées au point 7.

Les visiteurs étant, comme expliqué précédemment, particulièrement impliqués, ils ont tous répondu au questionnaire, y compris les plus jeunes enfants (âgés d'une dizaine d'années), avec la même application que sur les autres sites. Ainsi, 23 personnes ont été informées et ont complété chacune un questionnaire.

La CNR et la concession du Rhône

Les intervenants présentent la CNR, constructeur et exploitant de la centrale visitée par les participants et plus globalement concessionnaire du Rhône pour la production d'hydroélectricité, la navigation, l'irrigation et les autres usages agricoles.

Au fil des questions des visiteurs, ils insistent sur les particularités statutaires et réglementaires qui font de cette entreprise un acteur à la fois privé et public, particularités notamment liées à son histoire.

La CNR est depuis 1933 une société anonyme d'intérêt général, (précurseur du futur régime des Sociétés d'Économie Mixte). A sa création, le capital de la CNR regroupait des entreprises privées du territoire fortement consommatrices d'électricité ainsi que des structures privées de gestion ferroviaires régionales. Les nationalisations successives intervenues (1936 pour le fer avec la création de la SNCF et 1946 pour l'électricité avec la création d'EDF) ont entraîné (i) une actionnariat 100% public au capital de CNR et (ii) une « mise sous tutelle » de l'Etat et d'EDF de la concession du Rhône à compter de 1946.

Avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité sous l'impulsion de l'Union Européenne, CNR a repris progressivement à compter de 2001 la pleine possession de son contrat de concession et devenu un producteur d'électricité de plein exercice. Un actionnaire privé, le groupe ENGIE

(49%), est rentré au capital de la CNR. Une loi de 2001 (loi dite MURCEF) garantit le caractère majoritairement public de la CNR. Le pôle public étant constitué par la Caisse des Dépôts et Consignations (33 %) et 183 collectivités locales (16 %). En 2006, environ 400 agents d'EDF travaillant dans les usines du Rhône ont été transférés à la CNR. Ainsi, cette recombinaison capitaliste ainsi que la reprise en toute autonomie du contrat de concession constitue un retour à l'origine dudit contrat, 56 ans après la nationalisation du secteur électrique en France.

La CNR est juridiquement une société de droit privée, mais diverses particularités dans sa gouvernance notamment la rapprochent du secteur public. Notamment, bien que l'État ne soit pas directement actionnaire, le Président du Directoire de la CNR est nommé par le Président de la République. De même, deux représentants de l'État siègent au Conseil de Surveillance de la CNR. De plus, un commissaire du gouvernement et un contrôleur d'État ont compétence pour le contrôle de la CNR.

Le rôle de la CNDP

Le contexte de cette après-midi aura permis à David Chevallier de présenter plus amplement le rôle de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

Cette autorité administrative indépendante a pour mission d'informer les citoyens et de faire en sorte que leurs points de vue soient pris en compte dès la conception d'un projet afin d'éclairer les décideurs sur les questions qu'il suscite et ses conditions de faisabilité.

La CNDP veille en particulier à ce que l'information soit accessible, complète et compréhensible, y compris aux publics qui ont peu accès aux décideurs ou qui n'osent habituellement pas s'exprimer.

Cette commission peut financer des expertises alternatives ou complémentaires. À l'issue des débats ou concertations, elle rédige un ou plusieurs documents de conclusion. Le responsable du projet a l'obligation par la loi de répondre, de manière motivée et publique, aux recommandations ainsi formulées. En particulier, la loi impose que la CNDP soit saisie des plus grands projets d'aménagement et d'infrastructure, ainsi que des politiques publiques.

Pourquoi solliciter la prolongation de la concession ?

À l'instar de la majorité des concessions impliquant la construction d'aménagements, celle accordée par l'État à la CNR a été établie sur 75 années à compter de la mise en service du premier ouvrage. *En réponse à une question d'un visiteur, il est précisé qu'en règle générale le droit des concessions pose le principe que les durées des concessions sont déterminées en prenant en compte la durée d'amortissement des investissements et un juste retour des capitaux investis. En général les premières concessions dites d'aménagement sont de durée longue.*

Le barrage de Génissiat, première réalisation de la CNR, ayant débuté son exploitation en 1948, la concession arrivera à son terme en 2023.

L'État et l'entreprise, partageant la même volonté de reporter cette échéance, remettent en cause non pas la durée en tant que telle, mais plutôt la date de départ du décompte de ces 75 années. En effet, en raison de faits historiques exceptionnels et imprévisibles survenus après la conclusion du contrat de concession (Seconde Guerre mondiale ayant entraîné la destruction du système électrique français, les besoins de la reconstruction ayant conduit à la nationalisation de la production d'électricité en France), la CNR n'a pu mettre en œuvre le contrat de concession conformément aux dispositions telles que prévues à l'origine en raison du régime d'exploitation mixte qui lui a été imposé sur le Rhône. Ainsi durant 56 années n'a pu bénéficier de façon pleine et entière de son contrat de concession : rythme de construction des ouvrages sur le Rhône défini par

l'Etat et EDF, exploitation des ouvrages hydroélectriques par EDF, absence de revenus tirés de l'exploitation du contrat de concession. Ainsi, la CNR n'a pas bénéficié de 75 années d'exploitation pleines et entières.

Les calculs prenant en compte les différentes mises en service des ouvrages du Rhône et fonction de leur production aboutissent à une date moyenne de démarrage en 1966. La CNR requiert donc une prolongation de 18 années, soit un report de l'échéance de la concession à 2041.

Dans le cadre de cette prolongation de la concession de 18 années, la CNR s'engagerait sur de nombreux projets.

- **L'extension du domaine concédé**

La CNR prendrait en charge plusieurs tronçons additionnels : le petit Rhône actuellement exploité par les Voies navigables de France (VNF), le Grand Rhône en aval d'Arles, une extension autour d'Avignon ainsi qu'une partie du Canal de Savières reliant le lac du Bourget au Rhône, depuis l'aval du barrage de Sault-Brénaz jusqu'au port de Lyon. La CNR intégrerait aussi les ports de Laudun-l'Ardoise, du Pontet et le site de la SACHA à Arles.

- **L'étude et la construction éventuelle d'un ouvrage dans le secteur de Saint-Romain-de-Jalionas**

Cette installation constituerait le vingtième et dernier ouvrage bâti sur le Rhône par la CNR. La CNR serait tenue d'étudier sous quatre ans sa faisabilité et ses conditions d'acceptation afin de permettre une décision de l'Etat. Les intervenants soulignent systématiquement qu'il représente l'une des ultimes possibilités de barrages hydrauliques en France et que les sommes correspondant à cet investissement seraient bien sûr reportées sur d'autres projets si sa construction n'était pas validée.

- **Des investissements dans divers projets complémentaires**

De petites centrales hydro-électriques avec des passes à poissons seraient installées pour exploiter le « débit réservé », ce flux d'eau visant à garantir un niveau minimum permanent du Rhône court-circuité, qui n'est actuellement pas utilisé pour la production d'électricité, sur les barrages de Saint-Pierre-de-Bœuf à Péage-de-Roussillon, d'Arras à Saint-Vallier, de La-Rochede-Glun à Bourg-Lès-Valence, de Charmes à Beauchastel, de Donzère à Donzère-Mondragon, ainsi qu'à Caderousse. Par ailleurs, les portes avals des écluses de Châteauneuf-du-Rhône et de Bollène seraient doublées pour éviter une immobilisation de plus d'un mois si elles nécessitaient des réparations importantes, en particulier dans l'éventualité d'une collision par un bateau.

Les plans 5Rhône

En marge de ces investissements représentant au total 500 millions d'euros, la CNR poursuivrait et renforcerait son implication au long terme dans l'aménagement de la Vallée du Rhône, au travers de missions d'intérêt général sur les territoires via des programmes spécifiques appelés plans 5Rhône.

Ces plans quinquennaux sont basés sur le bilan des réalisations précédentes, leurs retours d'expérience et un dialogue permanent avec les parties prenantes de la Vallée du Rhône.

Ainsi, la CNR soutient financièrement et techniquement des projets portés par des collectivités locales, des associations et des fédérations ou bien réalise d'autres projets répondant à leurs attentes, et ce autour de cinq dimensions majeures :

- la production d'électricité hydraulique et les autres usages énergétiques ;
- la navigation et le transport fluvial ;
- l'irrigation et autres emplois agricoles ;
- l'environnement et la biodiversité ;
- le développement économique, touristique ou patrimonial des territoires

Par exemple, la CNR a financé 30 % de la ViaRhôna cet itinéraire cyclable dont 70 % du tracé suit celui du domaine concédé le long du Rhône, ainsi que la construction de bases de loisirs nautiques et l'extension du Musée Départemental de l'Arles Antique. De même, la Compagnie a joué un rôle moteur dans l'ouverture du Rhône aux grands paquebots de passagers, qui y amènent aujourd'hui près de 200 000 touristes annuels, notamment par ses investissements d'adaptation des quais qui n'étaient auparavant pas adaptés pour recevoir du public.

Le renouvellement de la concession permettrait donc l'émergence de projets particulièrement intéressants, avec un effort porté à 160 millions d'euros par période de cinq ans.

Les intervenants concluent cette présentation en reliant les investissements conséquents évoqués au principe de neutralité économique qui a été notifié à la direction générale de la concurrence de la commission européenne : la CNR doit évidemment réaliser des bénéfices pour poursuivre son activité, mais de façon modérée afin de ne pas constituer une aide d'Etat.

De nombreuses questions sur la concession et sa prolongation

Comme lors des échanges précédents, plusieurs participants s'interrogent sur les facteurs qui pourraient s'opposer à la prolongation de la concession. Ils apprennent que l'Etat porte le projet en tant que plan stratégique. La Commission Européenne a quant à elle été consultée quant à la compatibilité du projet avec le droit européen des concessions, et d'autre part quant au fait que la prolongation ne constitue pas une aide d'Etat non-conforme au droit européen de la concurrence.

La consultation vise donc surtout à ajuster la priorisation des missions précises à mettre en œuvre.

Une concertation préalable a été conduite durant l'année 2019 avec les parties prenantes, c'est-à-dire les professionnels, les associations et les collectivités locales concernés par les interventions de la CNR. La phase actuelle consiste à la fois en une post-concertation et une préconsultation, les consultations proprement dites s'ouvrant à partir de septembre 2020. Bollène constitue la dernière rencontre, après des étapes à Sault-Brénaz, Saint-Pierre-de-Bœuf, Valence et Arles.

Une autre question récurrente porte sur les autres acteurs éventuels convoitant cette concession.

En réponse, les intervenants indiquent qu'un appel d'offres n'interviendrait que dans l'hypothèse où la prolongation ne serait pas validée. La mise en concurrence serait repoussée à 2041. Ils indiquent que les autres producteurs ou fournisseurs d'électricité ainsi que des entreprises du secteur du BTP pourraient être susceptibles de soumissionner, soulignant la dimension internationale du marché de l'électricité. En réponse à un visiteur, ils précisent que la décision appartient à l'Etat.

À l'horizon 2041, les ouvrages resteront la propriété de l'Etat et la concession sera attribuée au mieux-disant, c'est-à-dire à l'offre présentant l'équilibre le plus intéressant entre la qualité des moyens mis au service de la mission et un pourcentage sur les résultats de la concession versé à l'Etat sous forme de redevance. Il est précisé par les intervenants qu'actuellement la concession du Rhône est la seule à payer une telle redevance. Le taux de cette redevance est actuellement fixé à 24% du chiffre d'affaires. Dans le cadre de l'avenant de prolongation ce taux deviendrait variable en fonction de l'évolution des prix de l'électricité. Cette constitue un des éléments importants du mécanisme de neutralité économique de la prolongation de la concession.

Enfin, un visiteur s'interrogeant sur une éventuelle contestation par les concurrents de la prolongation de la concession, il lui est indiqué que cette hypothèse ne sera connue qu'à la parution du décret de prolongation, soit en 2021, la procédure ne se prêtant pas en soi à une action en justice.

Le dernier sujet développé à l'initiative des visiteurs a trait à l'hypothèse de répartir la concession en plusieurs tronçons, et donc entre plusieurs exploitants plutôt que de désigner un seul acteur pour la totalité des territoires.

Le sujet avait été débattu de 1921 à 1933 avant que ne soit décidée une attribution unique à la CNR société spécifiquement créée pour porter ce contrat de concession.

Aujourd'hui, une segmentation est d'autant moins probable concernant l'exploitation hydraulique que les ouvrages sont dépendants les uns des autres. Par ailleurs, s'il est exact que le concédant pourrait envisager de dissocier les missions de navigation et de production d'énergie, il semble que la tendance reste plutôt à la globalisation qu'au morcellement.

En conclusion, les visiteurs sont avisés de la possibilité de s'informer et de compléter le questionnaire à partir du site internet www.prolongation-rhone.fr.

Récapitulatif des questions formulées

Le présent chapitre obéit à l'objectif principal de la concertation, à savoir identifier les préoccupations du public, étant entendu que les réponses apportées au cours des échanges sont incluses à la présentation qui précède.

- *Pourquoi demander une prolongation, et pourquoi 18 années ?*
- *La concession peut-elle s'octroyer par tronçons ou uniquement pour la globalité du territoire ?*
- *Comment EDF accueille-t-elle le projet de prolongation ?*
- *Des concurrents se positionnent-ils face à la CNR à cette étape ?*
- *Dans un appel d'offres, l'État choisit-il toujours l'acteur qui lui propose la plus forte redevance ?*
- *Est-il normal que la CNR tire un bénéfice d'investissements réalisés avec des fonds publics ?*
- *Quelle serait la durée des travaux du barrage de Saint-Romain-de-Jalionas s'il était validé ?*
- *En quoi l'intégration du petit Rhône au périmètre de la CNR modifiera-t-elle sa gestion ?*
- *Des investissements ont-ils été réalisés en faveur des territoires avant les plans 5Rhône ?*