

ASSEMBLÉE NATIONALE

28 mai 2025

PORTANT PROGRAMMATION NATIONALE ET SIMPLIFICATION NORMATIVE DANS
LE SECTEUR ÉCONOMIQUE DE L'ÉNERGIE - (N° 463)

AMENDEMENT

N ° CE182

présenté par

M. Meizonnet, Mme Auzanot, M. Allisio, M. Amblard, M. Ballard, Mme Bamana, M. Barthès,
M. Baubry, M. Beaurain, M. Bentz, M. Bernhardt, M. Bigot, M. Bilde, M. Blairy, Mme Blanc,
M. Boccaletti, Mme Bordes, M. Boulogne, Mme Bouquin, M. Bovet, M. Buisson, M. Casterman,
M. Chenu, M. Chudeau, M. Clavet, Mme Colombier, Mme Da Conceicao Carvalho,
M. de Fleurian, M. de Lépinau, Mme Delannoy, M. Dessigny, Mme Diaz, Mme Dogor-Such,
M. Dragon, M. Dufosset, M. Dussausaye, M. Dutremble, M. Evrard, M. Falcon, M. Florquin,
M. Fouquart, M. Frappé, M. Gabarron, Mme Galzy, M. Gery, M. Giletti, M. Gillet,
M. Christian Girard, M. Golliot, M. Gonzalez, Mme Florence Goulet, Mme Grangier, Mme Griseti,
M. Guibert, M. Guinot, M. Guitton, Mme Hamelet, M. Houssin, M. Humbert, M. Jacobelli,
M. Jenft, M. Jolly, Mme Joncour, Mme Josserand, Mme Joubert, Mme Laporte, Mme Lavalette,
M. Le Bourgeois, Mme Le Pen, Mme Lechanteux, Mme Lechon, Mme Lelouis, Mme Levavasseur,
M. Limongi, M. Lioret, Mme Loir, M. Lopez-Liguori, Mme Lorho, M. Lottiaux, M. Loubet,
M. David Magnier, Mme Marais-Beuil, M. Marchio, M. Markowsky, M. Patrice Martin,
Mme Martinez, Mme Alexandra Masson, M. Bryan Masson, M. Mauvieux, M. Meurin,
M. Monnier, M. Muller, Mme Mélin, Mme Ménaché, M. Ménagé, M. Odoul, Mme Parmentier,
M. Perez, M. Pfeffer, Mme Pollet, M. Rambaud, Mme Ranc, M. Rancoule, M. Renault,
Mme Rimbert, M. Rivière, Mme Robert-Dehault, Mme Roullaud, Mme Roy, Mme Sabatini,
M. Sabatou, M. Salmon, M. Schreck, Mme Sicard, M. Taché de la Pagerie, M. Jean-
Philippe Tanguy, M. Taverne, M. Tesson, M. Tivoli, M. Tonussi, M. Villedieu, M. Vos et
M. Weber

ARTICLE 21

Sous réserve de son traitement par les services de l'Assemblée nationale et de sa recevabilité
--

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Le livre V du code de l'énergie est ainsi modifié :

« 1° L'article L. 511-1 est ainsi modifié :

« a) Au premier alinéa, les mots : « une concession ou » sont supprimés ;

« b) Au second alinéa, les mots : « des régimes de concession ou » sont remplacés par les mots :
« du régime » ;

« 2° À l'article L. 511-3, les mots : « des régimes de concession ou » sont remplacés par les mots : « du régime » ;

« 3° L'article L. 511-5 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 511-5* – Les installations hydrauliques sont placées sous le régime de l'autorisation selon les modalités définies à l'article L. 531-1. » ;

« 4° Les articles L. 511-6 à L. 511-6-2 sont abrogés ;

« 5° À l'article L. 511-7, les mots : « concédés ou » sont supprimés ;

« 6° L'article L. 511-8 est abrogé ;

« 7° À l'article L. 511-10, les mots : « de la concession ou » sont supprimés ;

« 8° À l'article L. 512-1, les I, III et V sont abrogés ;

« 9° Les articles L. 512-4, L. 513-1 à L. 513-4, et L. 521-1 à L. 524-1 sont abrogés ;

« 10° Après l'article L. 531-1 du code de l'énergie, il est inséré un article L. 531-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 531-1.* – L'autorisation impose à son titulaire le respect d'un cahier des charges dont le modèle est établi par décret en Conseil d'État. ».

« II – Les contrats de concession d'installations hydrauliques conclus en application du livre V du code de l'énergie et des dispositions de la loi du 27 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, de la frontière suisse à la mer, au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles, et créant les ressources financières correspondantes, sont résiliés de plein droit.

« III – Les installations hydroélectriques faisant l'objet d'un contrat de concession résilié en vertu de l'article 2 de la présente loi sont déclassées du domaine public de l'État, à l'exception de leur terrain d'assiette.

« IV. – En vue de la généralisation du régime d'autorisation, l'État procède à la cession à titre onéreux des installations hydroélectriques aux entreprises qui bénéficiaient d'un contrat de concession résilié en vertu de l'article 2. Le prix de cession est fixé par décret après avis de la direction de l'immobilier de l'État.

« Afin de préserver les intérêts stratégiques de la France et notamment son indépendance énergétique, l'État peut s'opposer à une nouvelle cession de ces installations hydroélectriques.

« V. – Les modalités d'application de cet amendement sont fixées par décret en Conseil d'État. Il fixe notamment les conditions d'exploitation des installations hydrauliques faisant l'objet d'un contrat de concession résilié en vertu du premier alinéa de l'article 2 de la présente loi, jusqu'à la délivrance de l'autorisation mentionnée à l'alinéa premier de l'article L. 511-1 du code de l'énergie.

Il fixe également les modalités de l'indemnité à laquelle ont droit les concessionnaires des contrats de concession résiliés en vertu du premier alinéa, au titre du préjudice résultant de la résiliation.

« VI. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Plus de la moitié (53 %) de la production d'électricité renouvelable en France est d'origine hydroélectrique, ce qui en fait la première énergie renouvelable nationale. En 2023, les centrales hydroélectriques françaises ont produit 58,8 TWh, soit un petit peu moins de 12 % de la production métropolitaine d'électricité.

La France compte sur son territoire plus de 600 barrages, dont 425 sont exploités par EDF (électricité de France). La puissance hydroélectrique installée sur le territoire métropolitain est de 24,9 GW, ce qui représente 18 % du parc de production d'électricité national .

Depuis la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, l'exploitation des installations hydroélectriques est soumise, en fonction de leur puissance, à l'un des deux régimes juridiques : l'autorisation ou la concession.

Le régime de l'autorisation est le plus fréquent. L'autorisation concerne aujourd'hui les installations dont la puissance est inférieure à 4,5 MW (500 kW initialement, mais le seuil a été réhaussé par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur). Elle est délivrée par arrêté préfectoral et est accordée pour une durée maximale de 75 ans (plutôt 30 ans dans les faits) avec possibilité de renouvellement. Les installations appartiennent au permissionnaire qui les exploite conformément à un certain nombre de prescriptions.

L'autorisation est personnelle, ce qui signifie que tout changement de propriétaire doit être notifié au préfet, et peut être révoquée ou non renouvelée en cas de non-respect de certaines exigences légales.

À l'expiration du délai d'autorisation, le permissionnaire doit rétablir la circulation des eaux.

Le régime de la concession s'applique obligatoirement aux installations d'une puissance de 4,5 MW ou plus, pour une durée maximale de 75 ans.

Le concessionnaire paie une redevance pour exploiter les installations et doit réaliser les travaux nécessaires à leur conservation tout au long de la concession dans le respect d'un cahier des charges imposé par l'État.

Nous proposons que toutes les installations soient soumises au régime d'autorisation, quelle que soit leur puissance, comme c'est le cas des autres énergies renouvelables.

En effet, le régime de la concession nous tient prisonniers des règles européennes qui gouvernent l'attribution et l'exécution des contrats de la commande publique tenant, notamment, dans

l'obligation de mise en concurrence. De fait, depuis la publication de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil le 26 février 2014, les règles applicables aux procédures de passation de contrats de concession ont changé lorsque leur valeur estimée est égale ou supérieure à 5 186 000 euros. Depuis cette date, les concessions doivent être soumises à une concurrence européenne et donc potentiellement extranationale.

Par ailleurs, le 22 octobre 2015, la Commission européenne a adressé une mise en demeure à la France au sujet des concessions hydroélectriques, en considérant que l'attribution des concessions à EDF était incompatible avec le Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne, et plus précisément avec son article 106, paragraphe 1^{er}.

Attachés au maintien de la souveraineté énergétique, nous ne pouvons que déplorer cette logique qui met directement en danger les intérêts de la France.

Pour les sauvegarder en dépit de cet état du droit européen, un changement de régime juridique interne apparaît nécessaire. Il permettra seul de répondre dans des délais raisonnables au défi de l'indépendance de la fourniture électrique.

En France, il existe un potentiel de développement estimé a minima à 5 000 MW, en partie atteignable au travers d'investissements dans les installations existantes mais également via la construction de nouveaux ouvrages, deux axes aujourd'hui entravés par les règles auxquelles est soumis le régime concessif. Le droit de la concurrence européen impose en effet, pour tous les projets de modernisation qui nécessitent des investissements lourds, une mise en concurrence : nos barrages sont, dans ce cadre juridique, à la merci de sociétés non seulement privées mais surtout non françaises. C'est ce qui explique que depuis 2014, tous ces projets de modernisation, tant nécessaires, sont suspendus.

La préservation de notre indépendance énergétique nous oblige à sortir de cette contrainte. En rendant possible la reprise tant attendue des investissements, notamment des Stations de Transfert d'Energie par Pompage (STEP), cela permettra le développement pour le seul périmètre des ouvrages pilotés par EDF, de 2 000 MW supplémentaires de capacité (soit environ 10 % de la puissance actuelle exploitée par EDF), et d'a minima 2 000 MW supplémentaires au-delà.

Le changement de régime juridique proposé n'enlèvera rien à la capacité de l'État et des collectivités à encadrer la gestion de l'eau. En effet, les autorisations pourront être conditionnées à des prescriptions qui peuvent réunir toutes les obligations qui s'imposent aujourd'hui à EDF, notamment en termes de sûreté hydraulique, de protection de l'environnement et de conciliation des différents usages de l'eau.

Le schéma proposé, qui consiste à appliquer le régime de l'autorisation aux ouvrages d'une capacité supérieure à 4,5 MW, ne serait qu'une généralisation et une harmonisation du régime de l'autorisation à toutes les installations de production d'électricité en France (nucléaire, thermique, éolien, solaire, petit hydraulique...).

Ce régime est celui prévu par les textes européens. Il correspond, par ailleurs, au régime pratiqué dans de nombreux pays européens pour la production hydroélectrique (Allemagne, Autriche, Suède, Pologne, Finlande), pour lesquels les mises en demeure de la Commission européenne (2019) ont été clôturées.

Le dispositif d'autorisation, ouvert et reposant sur des critères transparents et objectifs, s'appliquerait à l'ensemble des concessionnaires en place qui le souhaitent et permettrait le développement de projets dans un contexte incitant les investissements. Par ailleurs, la production d'un plus grand volume d'électricité décarbonée et l'amélioration de la gestion de la production (notamment en pointe de consommation) sont de nature à accroître la fluidité du marché au bénéfice de l'ensemble des acteurs.

Le passage en autorisation permettrait la résolution du contentieux communautaire sur la mise en concurrence, conduisant à relancer l'hydroélectricité, sans rien enlever au contrôle exercé par l'État et les collectivités sur la gestion de l'eau. Cette solution soutenue par EDF ([3]) est celle qui suscite le moins de critiques, à l'inverse des solutions envisagées précédemment, qui ont fait l'objet de fortes réserves voire d'oppositions politiques et sociales.

Le modèle énergétique français est l'un des piliers de la souveraineté nationale. Sa survie est une nécessité aussi bien pour des raisons stratégiques qu'économiques ou écologiques. L'hydroélectricité est le fruit d'investissements financés par les Français depuis plus de huit décennies, il est impératif que ses bénéfices continuent de leur profiter. Alors que la transition énergétique, la réindustrialisation et la relance du nucléaire constituent un immense défi, l'hydraulique doit rester l'atout sur lequel le réseau électrique français peut s'appuyer pour assurer la souplesse du système.

En passant d'un régime de concession à un régime d'autorisation, cette proposition de loi cherche à ouvrir une nouvelle ère après deux décennies marquées par les échecs et les renoncements comme le met en exergue le rapport n° 1028 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France, paru le 30 mars 2023.