



N° 2292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2025.

PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir le caractère public et national de la propriété et de
l'exploitation publique des barrages hydroélectriques,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Matthias TAVEL, Mme Sylvie FERRER, M. Maxime LAISNEY, M. Laurent ALEXANDRE, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE,

Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L’hydroélectricité est précieuse.

Elle constitue un enjeu majeur de souveraineté énergétique pour notre pays. La France dispose en effet de la plus forte puissance installée d’hydroélectricité en Europe, avec 25,9 gigawatts au 1^{er} janvier 2024 sur le territoire hexagonal. Deuxième filière de production d’électricité nationale après le nucléaire, l’hydroélectricité fournit jusqu’à 14 % de la production totale de notre électricité selon les années. Son importance pour le réseau électrique français est d’autant plus grande que c’est une énergie pilotable rapidement, indispensable à l’équilibre du réseau électrique.

Avec 75,1 térawattheures d’électricité fournie en 2024, c’est aussi la première source d’énergie renouvelable du pays, devant l’éolien (46,8 térawattheures) et le solaire (24,8 térawattheures). Énergie décarbonée, elle est cruciale à la bifurcation écologique. L’hydroélectricité est également aujourd’hui le meilleur moyen de stockage de l’électricité, notamment sous forme de station de transfert d’énergie par pompage (STEP), et est ainsi amenée à jouer un rôle clé dans l’électrification des usages et le développement des autres énergies renouvelables.

Enfin, nos barrages hydroélectriques remplissent un rôle bien plus large encore, stratégique face au changement climatique : prévention des inondations, approvisionnement en eau potable, irrigation agricole, tourisme, navigation, refroidissement des centrales nucléaires, etc.

Pour toutes ces raisons, les barrages et leur exploitation sont un bien public qui doit répondre exclusivement à des impératifs d’intérêt général.

La mise en concurrence exigée par la Commission européenne doit être refusée.

Depuis plus de 10 ans, la Commission européenne exige la mise en concurrence de l’exploitation de nos 400 principaux barrages hydroélectriques aujourd’hui confiée principalement ⁽¹⁾ à EDF sous le régime de la concession de service public.

1 Trois principaux acteurs se partagent l’essentiel du parc et de la production :

- EDF avec 80% de la puissance installée (20,8 GW) pour environ 70% de la production ;
- La Compagnie nationale du Rhône (CNR), détenue à 49,97% par Engie, à 33,20% par la Caisse des dépôts et consignations et à 16,83% par 180 collectivités locales, avec 12% de la puissance installée (3,1 GW) pour environ 22% de la production (16,56 TWh) ;

Depuis 2003, les concessions ont commencé à arriver à échéance, mais la remise en concurrence des concessions hydroélectriques initialement envisagée en 2008 n'a toujours pas eu lieu : le système ne perdure que par des prolongations temporaires dites « *des délais glissants* ».

Dans ce contexte, en octobre 2015, la Commission européenne a adressé à la France une première mise en demeure pour position dominante d'EDF. Elle reproche à la France d'avoir laissé à EDF « *l'essentiel des concessions hydroélectriques du pays en l'absence de toute mise en concurrence* », malgré la mise en place d'un marché pour l'électricité et le gaz, en remplacement du monopole public qu'était EDF-GDF, depuis la directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Par la suite, la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, puis la directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, sont venues rappeler la nécessité, vis-à-vis du droit communautaire dans le cadre du régime de concession de service public, d'une mise en concurrence lors de la procédure d'attribution d'une concession, et lors de son renouvellement à échéance. Dans ce contexte, la Commission européenne a adressé à la France une seconde mise en demeure le 7 mars 2019 : la législation et la pratique des autorités françaises, qui ont autorisées le renouvellement ou la prolongation de certaines concessions hydroélectriques sans recourir à des procédures d'appel d'offres, sont considérées par la Commission européenne comme contraires au droit européen.

Les deux procédures précontentieuses à l'encontre de la France étant toujours en cours à ce jour, l'avenir de ces concessions est incertain, et les investissements dans les barrages hydroélectriques sont entravés. Ils sont pourtant indispensables pour la modernisation et le développement des ouvrages, aussi bien au regard de la sécurité des installations, qu'au regard du changement climatique pour la prévention des crues, et enfin au regard des impératifs d'équilibrage du réseau électrique.

- La Société hydroélectrique du midi (SHEM), filiale à 100% d'Engie, avec environ 3% de la puissance installée (786 MW) et de la production (1,84 TWh).

Une ouverture à la concurrence porterait atteinte à leur gestion, à la primauté de l'intérêt général, et risquerait d'ouvrir l'exploitation des barrages français à des capitaux privés, notamment étrangers et même extra-européens. Cela menacerait notre souveraineté, la sécurité des ouvrages, et la soutenabilité écologique en faisant primer la recherche de rentabilité financière sur l'investissement et la gestion partagée des usages de l'eau.

Ces enjeux stratégiques prennent une importance particulière dans le contexte du changement climatique. De nombreuses études basées sur les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) alertent sur les baisses à venir des débits des cours d'eau et la hausse des températures. La France devra donc affronter, de manière liée, des pénuries d'eau importantes et une augmentation des besoins de cette ressource. La gestion des conflits à venir entre les différents usages de l'eau ne peut raisonnablement être laissée à des acteurs privés en concurrence.

Le refus de la mise en concurrence de l'exploitation de nos barrages hydroélectriques fait consensus au sein de la représentation nationale de façon transpartisane, et ce de manière constante. En témoignent la proposition de résolution n° 1845 concernant l'avenir du secteur hydroélectrique déposée à l'Assemblée nationale dès 2019, et dernièrement la proposition de résolution n° 1019 visant à préserver les concessions hydrauliques françaises d'une mise en concurrence, adoptée à l'unanimité en groupe de travail puis en Commission des affaires européennes ce 30 avril 2025.

La France doit donc se faire respecter de l'Union Européenne et assumer enfin un refus ferme et définitif de toute forme de mise en concurrence.

La France est exportatrice nette d'électricité qu'elle vend à l'Europe, en particulier à l'Allemagne. Notre électricité nous met en position de force face à Bruxelles : la directive européenne exigeant la mise en concurrence doit être abrogée ou les barrages Français en être exemptés, comme nous sommes nombreux à le défendre depuis 2014.

Mais dans l'hypothèse où la directive européenne ne serait pas révisée, il est nécessaire de fournir le cadre légal permettant de conserver cette propriété publique des barrages.

Un passage en régime d'autorisation serait une double privatisation inacceptable.

Pour sortir du contentieux avec la Commission européenne par la voix législative, le rapport parlementaire des députés Philippe Bolo (Modem) et Marie-Noëlle Battistel (PS) préconise un passage à un régime d'autorisation. Ce n'est pas une solution. Il ne donne en effet aucune garantie d'éviter la mise en concurrence, comme le reconnaît pourtant le même rapport. Ce régime entraînerait la vente des barrages jusqu'ici propriété publique de l'État à des sociétés anonymes. Ce serait une capitulation.

Les barrages sont des fleurons industriels financés sur fonds publics et aujourd'hui rentabilisés. Se séparer de ces actifs au profit d'autre acteurs que l'État, reviendrait à leur céder de véritables rentes économiques. L'État ne peut faire une nouvelle fois l'erreur de se séparer d'outils stratégiques comme il l'a fait avec ses autoroutes ou ses aéroports : ce serait une nouvelle socialisation des pertes et privatisation des profits.

Par ailleurs, pour que ce changement de régime puisse avoir une chance d'être accepté – sans garantie – par Bruxelles, les rapporteurs se voient contraints d'imaginer un régime de « mesures compensatoires » pour affaiblir la position que l'entreprise EDF tirerait de cette privatisation si elle acquérait la propriété des barrages qu'elle exploite aujourd'hui.

EDF serait ainsi contraint de vendre une partie de sa production à ses concurrents. Cela reviendrait à appliquer à l'hydroélectricité un mécanisme dont le principe est celui de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) : ce mécanisme appliqué au nucléaire qui a permis à des opérateurs purement spéculateurs et sans production électrique propre de prospérer sur le dos d'EDF. Le passage au régime d'autorisation serait donc une double privatisation : des ouvrages d'une part, et de l'électricité qui en est produite d'autre part.

Enfin, le passage au régime d'autorisation ne présente à ce jour aucune garantie formelle de compatibilité avec les exigences européennes. Le risque de contentieux initiés par des concurrents évincés lors de la vente des barrages à leurs exploitants actuels risque de retarder ou fragiliser toute mise en œuvre des investissements. Cette fragilisation amoindrirait aussi la capacité de l'hydroélectricité à assurer l'équilibre du réseau électrique.

Les barrages doivent rester un service public, une propriété publique.

La quasi-régie sous statut d'établissement public : un premier pas vers le retour d'un service public national, hors du marché et de la concurrence.

C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à maintenir le patrimoine hydroélectrique français dans le domaine public, en plaçant les installations hydroélectriques de plus de 4,5 mégawatts sous le régime protecteur de la quasi-régie sous statut d'établissement public, régime qui conserve la propriété publique des ouvrages et permet leur exploitation publique.

C'est aussi la seule solution reconnue « juridiquement robuste »⁽²⁾ qui permette d'empêcher la mise en concurrence et de conserver la maîtrise publique des barrages et donc de déclencher les indispensables investissements. En effet, l'article 17 de la directive « Concessions » permet d'écarter les règles de la mise en concurrence pour l'octroi de contrats de concession par l'État à une entité morale en relation de quasi-régie avec lui.

Les barrages hydroélectriques ne sont pas seulement un outil de production électrique. Ils sont des biens stratégiques et d'avenir, une source de revenu pour nos collectivités territoriales, une composante essentielle de l'aménagement de nos territoires, de nos paysages et de notre sécurité, et ils sont les outils de gestion de ce bien commun précieux qu'est l'eau – et qui par conséquent doit s'inscrire hors marché. Une quasi-régie sous statut d'établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) garantirait le cadre de gouvernance le plus adapté pour le bien commun des multiples usages de l'eau.

L'actuel éclatement des exploitations hydrauliques entre plusieurs acteurs à but lucratif (la société anonyme EDF, la CNR, détenue à 49,97 % par Engie et la SDEM, filiale à 100 % d'Engie) crée aujourd'hui des rentes privées substantielles, aux dépens des usagers et du développement du parc hydraulique. À titre d'exemple, la Cour des comptes a établi⁽³⁾ que la rentabilité de la CNR s'était élevée à 24 % par an entre 2003, année de l'entrée d'Engie au capital, et 2020, et chiffre à 16 % la rémunération moyenne du capital via le versement de dividendes.

Ainsi, le passage des barrages hydroélectriques en quasi-régie sous statut d'établissement public serait la première étape de la reconstruction de

2 Rapport d'information sur les modes de gestion et d'exploitation des installations hydroélectriques, présenté par Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Philippe Bolo rapporteurs députés, 17 mai 2025.

3 Cour des comptes, « La Compagnie nationale du Rhône, productrice d'électricité », 22 février 2022.

maîtrise publique de l'énergie. Dans le contexte contraint et en l'attente, il évite le morcellement de ce patrimoine hydroélectrique et, contrairement aux autres solutions envisagées, permet de tenir compte des enjeux spécifiques liés à la gestion de l'eau.

Les avantages l'emportent. Les critiques qui y sont opposées sont pour l'essentiel erronées et ne résistent pas à l'analyse. Cette solution ne consisterait nullement en un retour du « projet Hercule » dont le danger était la privatisation des activités rentables d'EDF : il s'agit ici au contraire d'une reconquête de la maîtrise publique. La menace de désoptimisation du réseau entre hydroélectricité et nucléaire n'est pas rédhibitoire : elle peut être couverte par les coopérations inter-opérateurs, comme c'est par exemple déjà le cas entre EDF et la CNR pour les barrages et centrales nucléaires sur le Rhône. Et les salariés, en restant soumis au statut des Industries Électriques et Gazières ne verraient aucun frein à leur mobilité. Enfin, une régie publique permettra des investissements avec un coût du capital plus faible – élément particulièrement important pour des projets aux coûts élevés et sur le temps long ⁽⁴⁾. Elle constitue ainsi la réponse la plus efficiente aux besoins de l'hydroélectricité dans le contexte de transition énergétique.

L'eau et l'électricité sont des biens communs. L'État doit retrouver un rôle planificateur en réalisant des investissements stratégiques pour la transition écologique fortement pourvoyeuse d'emplois et organiser un service public de l'énergie.

Créer une régie pour l'exploitation des barrages serait un premier pas vers la démarchandisation de l'électricité, vers le retour d'un service public national hors du marché et de la concurrence. Parce qu'elle sort explicitement l'hydroélectricité du champ de la concurrence, elle facilite grandement la mise en place d'un prix de vente encadré de cette électricité. Combinée à une réforme des prix, elle faciliterait le retour à un tarif réglementé de vente fondé sur les coûts réels de production au bénéfice des consommateurs. L'eau est l'élément central du 21^e siècle ; ses usages doivent être préservés à tout prix des intérêts privés. Les barrages ne doivent pas faire exception.

L'**article 1^{er}** de cette proposition de loi crée un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) dévolu à la gestion et

4 Voir notamment RTE, « Futurs énergétique 2050 », février 2022, chapitre 11.6.5.6 sur le comparatif de coût moyen pondéré du capital.

à l'exploitation du patrimoine hydroélectrique français, dénommé Hydroélectricité de France (HEDF).

L'**article 2** propose ainsi que l'ensemble des installations hydrauliques aujourd'hui placées sous le régime de concession et dont la puissance excède 4 500 kilowatts soient placées sous un régime de quasi-régie au plus tard au terme de leur contrat de concession, afin d'en assurer directement la gestion publique et d'éviter leur mise en concurrence.

L'**article 3** applique au personnel de l'établissement Hydroélectricité de France (HEDF) le statut des Industries électriques et gazières (IEG), afin de maintenir une continuité de statut notamment entre EDF et HEDF, et faciliter par là même les mobilités de carrières.

L'**article 4** inscrit l'objectif d'organiser un service public des énergies renouvelables au sein du code de l'énergie afin d'organiser la planification du fort développement des énergies renouvelables à venir et de garantir l'indépendance stratégique et industrielle de notre pays.

L'**article 5** gage la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Au début du livre V du code de l'énergie, il est ajouté un chapitre préliminaire ainsi rédigé :

- ② « CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

- ③ « *Établissements publics à caractère industriel et commercial*

- ④ « Art. L. 500-1. – I. – Il est créé un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé Hydroélectricité de France.

- ⑤ « II. – L'établissement public Hydroélectricité de France a pour mission principale d'exploiter les installations hydroélectriques dont la puissance excède 4,5 mégawatts placées sous sa gouvernance. Il échange avec le gestionnaire du réseau électrique pour le bon fonctionnement du réseau, notamment pour les besoins d'équilibrage de pointe.

- ⑥ « III. – L'établissement public Hydroélectricité de France réalise les investissements nécessaires à la maintenance, la modernisation et le cas échéant l'extension de son parc hydroélectrique.

- ⑦ « IV. – L'établissement public Hydroélectricité de France assure et coordonne la gestion concertée des différents usages de l'eau sur le territoire, tournée vers le bien commun et la gestion durable de la ressource, en concertation avec les collectivités locales et les usagers.

- ⑧ « V. – L'établissement public Hydroélectricité de France peut conduire des opérations d'aménagement ou de construction. »

Article 2

- ① Le livre V du code de l'énergie est ainsi modifié :

- ② 1° Le premier alinéa de l'article L. 511-5 est ainsi rédigé :

- ③ « Sont placées sous le régime de quasi-régie défini à l'article L. 3211-1 du code de la commande publique, auprès de l'établissement Hydroélectricité de France défini à l'article L. 500-1, les installations hydrauliques dont la puissance excède 4,5 mégawatts, lorsqu'il s'agit de

nouvelles installations, ou au terme du contrat de concession de chaque installation existante le cas échéant. » ;

- ④ 2° L'article L. 521-18 est abrogé.

Article 3

Après la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Il s'applique au personnel de l'établissement Hydroélectricité de France défini à l'article L. 500-1 du code de l'énergie. »

Article 4

- ① Le I de l'article L. 100-4 du code l'énergie est complété par un 12° ainsi rédigé :
- ② « 12° D'organiser un service public de l'énergie dont les objectifs visent à :
- ③ « *a*) Planifier et coordonner le déploiement des énergies, en particulier renouvelables, sur l'ensemble du territoire pour œuvrer à la souveraineté énergétique du pays dans un cadre de sobriété et d'efficacité énergétiques ;
- ④ « *b*) Atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables, notamment hydroélectriques ;
- ⑤ « *c*) Assurer une maîtrise des prix de l'électricité au plus près des couts de production, et permettre son accès à l'ensemble de la population, entreprises et collectivités ;
- ⑥ « *d*) Favoriser l'organisation de filières industrielles de production et la gestion des matériaux sur l'ensemble de leur cycle de vie. »

Article 5

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.