

Le Premier président

Paris, le 21 JUIN 2013

67194

à

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie et des finances

Madame Delphine BATHO
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Monsieur Bernard CAZENEUVE
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : renouvellement des concessions hydroélectriques.

La Cour a procédé à une enquête relative à la politique publique en faveur de l'hydroélectricité. À la suite de cette enquête, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire part des observations suivantes.

-o0o-

I. Les concessions hydroélectriques représentent une source potentielle importante de recettes budgétaires pour la collectivité

Le code de l'énergie, reprenant les dispositions de la loi du 16 octobre 1919, prévoit que les installations hydroélectriques ayant une puissance installée supérieure à 4,5 MW sont exploitées sous le régime de la concession. La plus grande partie du parc hydroélectrique français est exploité sous la forme de concession. En 2010, plus de 400 concessions hydroélectriques représentent une puissance de 24,3 GW, soit 95 % de la puissance hydroélectrique installée et 20 % de la puissance électrique installée totale.

Les concessions sont principalement exploitées par EDF (80 % de la puissance installée) et par le groupe GDF Suez (12 %, via deux filiales, la Compagnie nationale du Rhône - CNR et la Société hydroélectrique du Midi - SHEM). L'État est le propriétaire des ouvrages construits par le concessionnaire qui lui reviennent en principe gratuitement à l'issue du contrat de concession.

L'article 33 de la loi du 30 décembre 2006 (loi de finances rectificative – LFR pour 2006) a prévu l'institution, « lors du renouvellement des concessions d'hydroélectricité », d'une redevance proportionnelle aux recettes résultant des ventes d'électricité. L'objectif de cette disposition est de récupérer la rente des concessions amorties. La redevance devait profiter pour moitié à l'État et pour moitié aux collectivités territoriales (un tiers aux départements, un sixième aux communes) sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés.

La production annuelle moyenne des concessions hydroélectriques oscille autour de 60 TWh en fonction des aléas météorologiques. En valorisant cette production au prix du marché (50 € en moyenne pour le prix spot en base en 2011, alors que la majorité du parc français peut produire en pointe), le chiffre d'affaires théorique minimum de l'hydroélectricité concédée est de 3 Md€. En appliquant un taux de redevance de 25 %¹ au chiffre d'affaires total des concessions hydroélectriques, la recette potentielle pour les collectivités publiques atteindrait 750 M€ (soit 30 000 €/MW ou 12 €/MWh). Dans la mesure où environ 30 %² du parc hydroélectrique n'est pas amorti, la recette devrait atteindre un peu plus de 520 M€.

II. La non-application de la redevance prévue par la loi de finances rectificative pour 2006 génère une perte croissante de recettes budgétaires

Avant décembre 2006, le renouvellement des concessions n'aboutissait à la mise en place d'aucune redevance.

Par ailleurs, la redevance prévue par la LFR pour 2006 n'a jamais été appliquée aux nombreuses concessions arrivées à échéance depuis cette date. Certaines ont été renouvelées sans application de la redevance, car les conditions d'application dans le temps de cette dernière les en excluait. Il s'agit des concessions expirant avant la fin de l'année 2011 pour lesquelles la procédure de renouvellement était déjà lancée au moment de la publication de la LFR pour 2006.

D'autres concessions n'ont pas été renouvelées et sont prorogées aux conditions antérieures³, ce qui retarde d'autant l'application de la redevance. C'est le cas, notamment, pour les concessions arrivées à échéance en 2011 et 2012 et pour lesquelles une mise en concurrence était prévue. Dans ce cas, ce sont les retards de la procédure de mise en concurrence (cf. *infra*) qui expliquent la non-application de la redevance.

De manière générale, sur les 520 M€ de recettes théoriques résultant des concessions, l'État n'a perçu en 2012 que 180 M€ correspondant à la redevance versée par la Compagnie nationale du Rhône.

¹ Proche du taux de 24 % retenu pour la redevance particulière touchant les concessions de la CNR depuis 2001.

² À partir de 1994, les premières concessions conclues sous l'empire de la loi de 1919 sont arrivées à échéance et peuvent donc être considérées comme amorties.

³ Faute d'attribution des concessions à de nouveaux concessionnaires, le code de l'énergie (alinéa 3 de l'article L. 521-16) prévoit que le titre de concession en cours « est prorogé aux conditions antérieures jusqu'au moment où est délivrée la nouvelle concession », c'est-à-dire sans redevance.

En 2012, la perte directe⁴ résultant de la non-application de la redevance pour les collectivités publiques peut être estimée à 3 M€⁵. En 2013, elle sera d'environ 50 M€ pour atteindre près de 100 M€ par an en 2020. Dans la mesure où le renouvellement n'aura lieu au mieux qu'en 2016, au vu de la longueur de la procédure type, la perte cumulée sur la période pourrait atteindre plus de 250 M€ et, le cas échéant, 600 M€ d'ici à 2020.

Enfin, dans la mesure où la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) assigne à l'hydroélectricité des objectifs de développement très ambitieux (+ 3 TWh et + 3 GW en 2020 par rapport à 2006), les retards de la procédure de renouvellement avec mise en concurrence constituent aussi un obstacle pour les investissements d'augmentation des capacités de production ou de puissance⁶.

III. La mise en concurrence constitue un moyen adapté pour ne pas abandonner aux concessionnaires la rente hydroélectrique

La mise en concurrence permet de valoriser au mieux l'actif que représentent les grandes installations hydroélectriques, propriété de l'État. Bénéficiant de conditions hydrogéologiques très variables, les installations concernées ont des coûts de production très variables, complexes à déterminer et en grande partie inconnus de l'État. Dans ces conditions, la mise en concurrence permet de sélectionner le candidat le mieux-disant au regard des critères fixés par l'État (efficacité énergétique, respect de l'environnement, montant de la redevance) et de faire bénéficier les collectivités publiques d'une partie *a priori* optimale de la rente hydroélectrique.

Conformément à cet objectif, l'article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, prévoit que les délégations de service public de l'État, ce qui inclut les concessions hydroélectriques, sont soumises à « une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ». Cependant, la loi Sapin n'a été applicable aux concessions hydroélectriques qu'après la levée progressive de plusieurs obstacles juridiques entre 2000 et 2008⁷.

La mise en concurrence est également conforme aux engagements européens de la France, résultant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux contrats de concession de services et, dans un avenir proche, du projet de directive « sur l'attribution de contrats de concession » adopté par la commission le 20 décembre 2011. Dans une perspective d'efficacité économique, le Conseil de l'Union européenne considérait en juillet 2012 qu'il convenait « de prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'accès d'autres opérateurs aux capacités de production en France, par exemple, production d'électricité hydraulique ».

D'après le décret de septembre 2008 et le calendrier type fourni par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) en 2010, la procédure de mise en concurrence comporte trois phases et s'étale sur cinq ans. Le 23 juillet 2008, le ministre chargé de l'énergie considérait que les premières concessions devaient être attribuées à partir de 2012.

⁴ Sans prendre en compte la non-application de la redevance aux concessions échues avant l'application de la LFR pour 2006.

⁵ Ce montant correspond aux recettes qu'aurait apporté l'application de la redevance aux premières concessions (Sautet et Cordéac, 110 MW au total) arrivées à échéance et officiellement soumises à la LFR pour 2006.

⁶ Au-delà de l'incertitude quant à la procédure, défavorable au projet d'investissements, les futures concessions contiendront, en effet, les autorisations pour construire certains suréquipements sur des installations existantes.

⁷ Modification du statut d'EDF en 2000 et 2004, suppression du droit de préférence (au profit du concessionnaire sortant) en 2006 et 2008.

En juin 2013, aucune nouvelle concession n'a été attribuée. La première phase de la procédure est presque terminée pour les dix futures concessions à mettre en concurrence⁸. Mais un grave retard a été accumulé dans la deuxième phase : aucun appel à candidatures n'a été lancé et, si la décision de lancer cette deuxième phase avait lieu au second semestre 2013, les premières concessions ne pourraient être attribuées qu'à la fin de 2016, c'est-à-dire avec quatre ans de retard par rapport à la date prévue en 2008.

Il ne revient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité des règles qui prévoient cette procédure de mise en concurrence.


Elle ne peut que constater que ces retards et hésitations dans la procédure de mise en concurrence, en dépit des textes législatifs et réglementaires adoptés en 1993, 2000, 2004, 2006 et 2008, génèrent un manque à gagner croissant pour les finances publiques. Ils désorganisent et démotivent les candidats potentiels aux nouvelles concessions qui déplorent l'absence de stratégie claire de l'État. Ils risquent aussi d'accréditer, de la part de la Commission européenne, le sentiment que la France s'oppose à l'ouverture de son marché de la production d'électricité.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.


Didier MIGAUD

⁸ Les dix concessions proposées aux exploitants regroupent 47 centrales et représentent 5 244 MW de puissance installée, soit 20 % du parc hydroélectrique concédé.