

Livre blanc Réussir la transition énergétique avec la relance de l'hydraulique

CONVERGENCE DES PROJETS,
GOUVERNANCE DES RESSOURCES

UN ÉLAN POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EN FRANCE

par Philippe Stohr,
Directeur France, Fortum

L'annonce du Plan de relance de l'hydroélectricité française en 2008¹ a ouvert une période qui se poursuit encore en 2016 et qui a graduellement dessiné les contours d'une vision renouvelée de la place et du rôle à la fois de cette source d'énergie dans l'économie future et de la ressource hydraulique dans la vie des territoires.

Au rythme des débats et des prises de conscience, la question a pris sa vraie dimension : en préparant l'ouverture à la concurrence de quelques concessions hydroélectriques, c'est un horizon plus large qui a été ouvert.

L'hydroélectricité est, ainsi, sortie d'une image routinière de « vieille » technologie pour trouver, face aux enjeux énergétiques, climatiques et environnementaux du futur, toute sa signification stratégique en tant qu'élément clef dans le déploiement des énergies renouvelables, au nombre desquelles elle compte elle-même.

L'exploitation des ouvrages, seule ouverte à la concurrence – et non les ouvrages eux-mêmes, inaliénable propriété de l'État et patrimoine national, contrairement à une idée fautive mais parfois utilisée à des fins polémiques – est sortie de son cantonnement dans un rôle seulement technique pour commencer à déployer son sens dans les collectivités des territoires.

L'orientation et la maîtrise des usages de l'eau, jusqu'ici vécues comme des questions principalement de contraintes industrielles avec leurs inconvénients souvent subis comme inéluctables, deviennent des sujets d'échanges entre acteurs et parties prenantes, inscrits dans la vitalité porteuse d'avenirs mieux partagés.

1. Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire - Relance du plan hydraulique français - mercredi 23 juillet 2008 - à l'occasion de la célébration des 60 ans du barrage centrale de Génissiat
http://www.rivernet.org/france/pdfetdocs/080723_compress_borloo_relance%20hydr.pdf

Ces huit années, marquées par un tel renouveau des questions liées à la ressource hydraulique, débouchent avec le vote puis la mise en application de la Loi sur la transition énergétique et la croissance verte. La tenue à Paris de la conférence mondiale COP21 sur les enjeux climatiques, à la fin de 2015, a été l'occasion d'en mieux éclairer le contexte.

Le moment nous a semblé favorable pour dresser un bref panorama de ces chemins parcourus dans les domaines de la technique et de l'investissement, de la gouvernance et des territoires, de la vision du rôle de l'hydroélectricité, tel qu'il nous a semblé les percevoir au fil des études, des textes et des débats.

La précision graduelle des modalités de mise en œuvre de la Loi laisse encore certains champs ouverts, et des dispositions concrètes resteront délibérément à la décision des acteurs territoriaux, notamment des collectivités publiques concernées.

Pour cette raison, **nous avons souhaité confier à une société indépendante, la société d'études Entreprises et Développement Régional, le soin d'instruire ces questions qui concernent principalement la gouvernance** des concessions. L'éclairage de cette étude partagée ici constituera, nous l'espérons, une contribution utile à l'avancement du processus.

L'engagement de Fortum au service des énergies d'avenir dans une économie décarbonée s'inscrit dans ces mêmes perspectives, de l'innovation, de l'investissement et de la concertation. C'est que nous souhaitons encore rappeler en conclusion de ce troisième « livre blanc »², avec aussi l'exemple de la coopération de notre entreprise avec la ville de Stockholm, qui nous semble être un bon exemple.

2. Voir les deux précédents « livres blancs »

Livre blanc (2013)
Les opportunités du renouvellement
des concessions hydroélectriques
http://www.fortum.com/countries/fr/publications_main/publications_sub/pages/default.aspx

Livre blanc (2012)
18 mois de dialogue autour de l'avenir
de l'hydroélectricité

SOMMAIRE

PARTIE 1 p. 6

Une vision nouvelle de l'hydroélectricité

L'hydroélectricité, une pièce clef de la transition énergétique p. 7

- L'hydroélectricité, énergie renouvelable mature et flexible, socle pour les énergies renouvelables nouvelles et intermittentes p. 7
- Un potentiel encore à développer, enjeu des innovations intégrant efficacité économique et milieu naturel p. 8

Le renouvellement des concessions : une occasion de mobilisation exemplaire des acteurs dans les territoires p. 10

- La production des notes GEDRE comme révélateur d'un contexte de société p. 11
- L'éveil des opinions au sens de la question p. 12

Le processus de mise en concurrence comme mode de libération d'initiatives p. 12

- L'esquisse de réponses à des modes de gouvernance p. 12
- Les chantiers auxquels les futurs concessionnaires devront veiller p. 14

PARTIE 2 p. 17

La gouvernance des concessions hydroélectriques : le partenariat entre le concessionnaire et les collectivités locales

Étude préparée par la société Entreprises et Développement Régional

Le contexte législatif et réglementaire p. 18

- Regroupement des concessions p. 18
- Redevance p. 18
- Les sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) p. 18
- La sélection de l'actionnaire opérateur p. 18
- L'information des tiers p. 18

Un moment clé du débat p. 19

Les principales missions à accomplir p. 20

- La gestion de la production hydroélectrique p. 20
- La gestion des problématiques environnementales liées à la concession p. 20
- L'information locale des acteurs par l'opérateur, sur la vie et la gestion au quotidien de la concession p. 21
- Le partage de la valeur entre les acteurs p. 21
- L'insertion dans les activités de développement économique local p. 22

Les différentes formes de gouvernance envisageables p. 23

- Les différents schémas possibles p. 23
- La mise en place de SEMH p. 24
 - Quels acteurs au capital des SEMH ?
 - Les missions de la SEMH
 - L'articulation avec les CLE
 - La gestion du partage de la valeur
 - Le lien contractuel avec l'actionnaire opérateur
- La mise en place de concessions simples, prolongées ou non p. 25

La mise en œuvre et les écueils à éviter p. 28

PARTIE 3 p. 30

Fortum : l'énergie des territoires

L'Union européenne comme marché pour les territoires hydroélectriques p. 31

L'interconnexion des réseaux européens : l'ouverture aux énergies renouvelables des régions p. 31

Décloisonner l'investissement et l'innovation au service des territoires p. 32

- Stockholm et Fortum : gouvernance, investissement et flexibilité institutionnelle au service des priorités d'une collectivité depuis plus de 20 ans p. 34



PARTIE 1

Une vision nouvelle de l'hydroélectricité

La « vieille » énergie de l'eau a été longtemps supplantée par l'attention portée aux « nouvelles » énergies renouvelables, le solaire et l'éolien notamment, mais aussi la biomasse, dans les débats et les prospectives qui accompagnent les enjeux d'environnement et de développement durable dans nos sociétés.

Cette remarque vaut particulièrement pour la France, où l'histoire récente, celle de l'après-guerre, a vu des politiques publiques résolument déployer l'exploitation d'une ressource hydraulique devenue, avec le nucléaire, l'un des piliers énergétiques et économiques du pays.

L'annonce d'une ouverture à la concurrence de concessions hydroélectriques ne pouvait, dans ce contexte, que susciter des réactions mémorielles, à un moment où la mémoire et l'histoire rencontrent les enjeux de l'avenir.

L'exposé des motifs de la Loi sur la transition énergétique et la croissance verte exprime de manière explicite l'esprit dans lequel l'autorité publique aborde ces questions :

« C'est une loi qui assume l'héritage des grandes

réalisations énergétiques de la France pour en ouvrir un nouveau chapitre, adapté au temps présent, afin que nous puissions tous bénéficier pour les décennies à venir, sans risque de pénurie ou de dépendance exclusive, d'une énergie plus propre, plus sûre et la moins chère possible.

(...)

Être fidèles à notre histoire, c'est avoir le courage de définir, avec nos connaissances et nos moyens d'aujourd'hui, une trajectoire et une architecture énergétiques plus efficaces dans le contexte actuel et pour l'avenir. »³

Ce continuum de la réponse aux besoins en énergie est apparu, au fil du débat notamment depuis le Grenelle de l'environnement, comme également un continuum technologique : la question de l'énergie est une question globale, à laquelle un ensemble de ressources, mises en cohérence entre elles, doivent répondre : c'est l'émergence de la notion de « mix énergétique », de « bouquet énergétique ».

L'inclusion de l'hydraulique dans le mix donne à cette « vieille » source toute son actualité, même tout son avenir, à condition de repenser cet avenir en

termes technologiques, économiques, aussi bien que de gouvernance et de gestion des ressources.

C'est ce chemin qui est parcouru par les travaux successifs de préfiguration de politiques publiques axées sur des visions de long terme : quel rôle prioritaire pour l'hydroélectricité au service de la transition énergétique ? Quel sens cette transition donne-t-elle à l'hydraulique dans le projet de territoires ? Quelle gouvernance et quelle gestion pour favoriser la réussite de la transition ?

L'HYDROÉLECTRICITÉ, UNE PIÈCE CLEF DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Arrivée à maturité, la technologie hydraulique représente, du fait de la connaissance acquise de ses modes de production et des caractéristiques de son exploitation, un point d'appui pour les autres énergies renouvelables, encore naissantes pour la plupart.

Cette maturité appréciable offre cependant encore des capacités de développement certaines, et des potentiels à explorer.

L'hydroélectricité, énergie renouvelable mature et flexible, socle pour les énergies renouvelables nouvelles et intermittentes

La complémentarité des énergies renouvelables est aujourd'hui clairement comprise. C'est une des caractéristiques saillantes des travaux sur la transition énergétique que d'avoir mis en lumière la nécessaire articulation du « mix énergétique ». C'est ce que note l'exposé des motifs de la Loi sur la Transition énergétique et la croissance verte, précisant ainsi une conclusion du Débat national qui l'avait précédée.

Les travaux du Grenelle de l'environnement l'avaient documentée dans une vision de politique publique de long terme.

Les études d'organisations professionnelles du secteur le confirment comme étant devenue une évidence pour tous.

« Dans l'éventail des énergies renouvelables, certaines sont, dans l'immédiat, plus mûres que d'autres, technologiquement et économiquement. Toutes méritent d'être épaulées avec le souci d'optimiser les soutiens publics car aucune porte ne doit être fermée ni aux innovations scientifiques et technologiques à venir, ni au potentiel économique et social de telle ou telle ressource renouvelable. »⁴

« D'un point de vue technologique, s'appuyer sur nos ressources propres en énergies renouvelables matures et rapidement valorisables, et tirer parti des atouts des industries françaises reconnues à l'international. »⁵

« La production hydroélectrique française, est en moyenne de 67 TWh/an. En mars 2006, le rapport « Dambrine » fait état d'un potentiel théorique de production supplémentaire de 28 TWh/an, qui se réduit à 13 TWh/an lorsque les contraintes environnementales sont prises en compte. L'identification plus précise de projets conduit dans ce même rapport à estimer à 7 TWh/an le potentiel mobilisable d'ici 2015.

(...) le comité opérationnel (COMOP) n°10 du Grenelle de l'environnement a envisagé un accroissement de la production hydroélectrique de 600 ktep, soit +7 TWh d'ici 2020. Cela représente environ 10 % de l'objectif pour la production électrique.

Les discussions de la table ronde à l'origine de la convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques ont conduit à revoir l'objectif de développement de l'hydroélectricité à la baisse. Il a été fixé à 3 TWh par Jean-Louis BORLOO, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. Cet arbitrage qui vise à concilier les deux objectifs environnementaux a

3. Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (DEVX1413992L) - EXPOSÉ DES MOTIFS

4. Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (DEVX1413992L) - EXPOSÉ DES MOTIFS

5. Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France présentée par le Conseil national du débat - Juillet 2013

été intégré au rapport sur la programmation pluriannuelle des investissements présenté au Parlement et rendu public en juin 2009, ainsi que dans l'arrêté du 15 décembre 2009 fixant les objectifs de production électrique à horizon 2020.

(...)

Cet objectif doit être atteint par l'optimisation des rendements des turbines existantes, la compensation des pertes de production par le turbinage des débits réservés, l'équipement d'ouvrages existants ainsi que le développement de nouveaux ouvrages.

La fixation d'un objectif engageant l'augmentation de la production hydroélectrique représente, après plusieurs années de recul de la production hydroélectrique, un tournant historique. Cet objectif constitue un défi, dont les discussions partagées entre les acteurs et prenant en compte l'ensemble des dimensions de l'hydroélectricité ont démontré qu'il devait être relevé collectivement dans le respect des contraintes environnementales. »⁶

Les études menées par des organisations professionnelles ont particulièrement illustré le rôle déterminant de l'hydroélectricité pour la sécurité et l'équilibre du réseau avec le développement des autres énergies renouvelables :

« Grâce à sa flexibilité, l'énergie hydraulique peut efficacement contribuer à équilibrer la production variable des énergies éolienne et solaire dans différentes échelles de temps, et peut contrebalancer l'effet de variations soudaines de la puissance résiduelle qui doit être fournie par les centrales classiques. De plus, les stations de transfert d'énergie par pompage sont la seule forme de stockage d'électricité à grande échelle qui soit disponible et compétitive aujourd'hui. Cela permet de stocker l'énergie électrique pour des usages sur des périodes très variables, de quelques minutes ou quelques heures à plusieurs semaines ou mois, voire à l'échelle des saisons. De même, certains types de stockage hydraulique peuvent ajuster leur production aux variations des autres énergies renouvelables. (...) Globalement, la flexibilité et la capacité de stockage

des centrales hydroélectriques en font le parfait instrument pour relever les défis de l'intégration de volumes croissants d'énergies renouvelables intermittentes dans le système électrique européen. »⁷

Un potentiel encore à développer, enjeu des innovations intégrant efficacité économique et milieu naturel

Maturité mais perspectives encore ouvertes : les champs de progrès sont ouverts dans divers domaines au fur et à mesure que les enjeux, techniques mais aussi sociétaux, sont mieux compris.

Des centres de recherche continuent d'être créés dans l'hydraulique et la réflexion sur la gestion de la ressource débouche sur des innovations institutionnelles.

Le rôle central de l'hydraulique pour l'équilibre du réseau, désormais établi, appelle en effet des évolutions techniques innovantes, comme le note la Fondation partenariale de l'Institut polytechnique de Grenoble :

« Le développement important de la production d'énergie renouvelable à partir de sources intermittentes (éolien, solaire) engendre une mutation majeure dans l'utilisation de l'énergie hydroélectrique. En effet, l'hydraulique doit être en mesure de fournir rapidement de l'énergie sur le réseau électrique en cas de baisse de la production intermittente et de permettre un stockage de l'énergie en période de surproduction.

Fonctionnant par le passé dans un régime proche de leur puissance optimale, les machines hydrauliques se doivent aujourd'hui d'être beaucoup plus flexibles avec des plages de fonctionnement extrêmement étendues. Dans ces domaines de fonctionnement éloignés du fonctionnement optimal pour laquelle la machine est originellement conçue, de nombreuses instabilités apparaissent qui soumettent la turbine ou la pompe à des sollicitations mécaniques importantes pouvant amener à une réduction importante de sa durée de vie. »⁸

L'analyse d'Eurelectric, en juin 2015, renforce encore ce point :

« Il existe encore un potentiel d'optimisation significatif des sites existants ainsi que pour le développement de nouveaux sites en Europe (représentant plus de 650 TWh d'énergie par an). Afin d'assurer le meilleur usage de ce potentiel, le développement de l'hydroélectricité étant appelé à jouer un rôle central dans la stabilité et la sécurité du système à l'avenir, diverses mesures doivent être envisagées par les politiques dans ce sens. »⁹

L'existence de voies d'innovation est également soulignée par le rapport de DNV-GL (juin 2015) déjà cité : « malgré la maturité de leur technologie, les constructeurs d'équipements et les exploitants de centrales investissent constamment dans diverses catégories d'innovations. Aujourd'hui, le secteur de l'énergie hydraulique en Europe concentre ses innovations sur cinq grands domaines d'enjeux, illustrés par le tableau ci-dessous. Ces innovations visent à préparer le secteur de l'énergie hydraulique à relever les défis d'un

DOMAINES DE CONCENTRATION DE L'INNOVATION POUR LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE HYDRAULIQUE EN EUROPE¹⁰

Réduction des coûts et accroissement de la productivité :

- améliorations dans les techniques et dans la gestion
- standardisation des équipements

Flexibilité :

- développement accru des stations de transfert d'énergie par pompage
- capacité de distribution d'énergie de la petite hydroélectricité
- progrès technique, par exemple pour le court-circuit hydraulique

Qualité environnementale :

- réduction des pics hydrauliques et thermiques
- amélioration de la qualité de l'eau
- intégration dans le paysage et respect des habitats naturels
- nouvelles conceptions de petites centrales hydroélectriques

Traitement des sites complexes :

- design sur-mesure de turbines à flux cinétiques et à têtes basses (sur canaux, tubes, rivières)
- prise en compte des spécificités de sites complexes en conception
- applications et environnements nouveaux : énergie des vagues et des marées

Adaptation au changement climatique :

- prévision de l'ampleur des changements
- disponibilité de ressources en eau
- gestion des sédiments

9. Hydropower Supporting a Power System in Transition – A Eurelectric Report – June 2015 – C'est nous qui traduisons :

« There is still significant hydropower potential to be optimised at the existing sites and to be further developed at new sites in Europe (in energy over 650 TWh a year). In order to make the best use of this potential, since further development of hydropower will play a major role to secure system stability in the future, several policy measures need to be taken into consideration by policymakers »

10. DNV-GL : The hydropower sector's contribution to a sustainable and prosperous Europe – Main report on behalf of A European Hydropower Initiative of Hydropower Companies and (supported by) Associations, June 2015 – C'est nous qui traduisons :

« **Cost reduction and increased output:** Technical & managerial improvements • Standardisation of equipment – **Flexibility:** Increased development of pump storage plants • Dispatchable power from small hydropower • Technological progress, e.g. hydraulic short circuit – **Environmental-friendly development:** Mitigation of hydro-and thermo-peaking • Ensuring water quality • Providing for landscape integration and river habitat friendly design • New concepts for small hydropower plants – **Complex site conditions:** Use-tailored design of low-head and kinetic flow turbines (in canals, pipes, rivers) • More complex site conditions/design constraints • New applications/environments: wave and tidal hydropower – **Adaptation to climate change:** Prediction of magnitude of changes • Availability of water resources • Sediment management

6. Signature de la convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques à la suite du Grenelle de l'environnement – Dossier de presse – 23 juin 2010

7. DNV-GL : The hydropower sector's contribution to a sustainable and prosperous Europe – Main report on behalf of A European Hydropower Initiative of Hydropower Companies and (supported by) Associations, June 2015 – p. v - vi

8. Fondation Partenariale Grenoble INP, 2014

système électrique futur dominé par les énergies renouvelables intermittentes, et à conserver leur leadership technologique global. »

Les ressorts de l'économie et du marché doivent être mis au service de cette ambition pour la pleine expression du rôle de l'hydroélectricité dans la transition énergétique. L'ouverture à la concurrence du renouvellement de quelques concessions en France est conçue dans cette perspective, dès le Grenelle de l'environnement, deux ans après la décision des pouvoirs publics dans ce sens. Cette même orientation est confirmée par la récente Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte.

« L'attribution par appel d'offres permettra, à partir des trois critères énergétique, environnemental et patrimonial, de faire émerger et de choisir, vallée par vallée, les meilleurs projets en termes de développement durable. Des concertations avec les parties prenantes locales concernées par les différents usages de l'eau seront conduites préalablement aux appels à candidature afin d'identifier les enjeux des renouvellements. »¹¹

« Le renouvellement des concessions hydroélectriques est une opportunité pour l'État de juger les offres des candidats au regard de critères de développement durable dont les premières orientations et objectifs seront fixés dans le dossier de consultation. Le renouvellement des concessions hydroélectriques sera donc l'occasion de concilier pour chaque installation hydraulique l'amélioration des performances énergétiques (augmentation des capacités de production des aménagements notamment par suréquipement et modernisation) et la gestion équilibrée de la ressource en eau (préservation des milieux aquatiques et des usages de l'eau). »¹²

La Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte apporte à cet effet des réponses nova-

trices, adaptées à l'ambition, comme l'indique l'exposé des motifs :

« **L'article 28** permet d'harmoniser la gestion des concessions hydroélectriques à l'échelle des grandes vallées, afin d'améliorer la sécurité d'exploitation, de réduire les impacts de l'hydroélectricité sur l'environnement et d'exploiter au mieux le potentiel énergétique de nos cours d'eau. »¹³

La signification de ces évolutions pour les territoires est bien entendu forte, et le ministre chargé du Développement durable le notait en octobre 2013 devant l'Association Nationale des Élus de la Montagne, dans les Pyrénées :

« Les territoires de montagne, et les Hautes-Pyrénées en sont un bon exemple, exploitent depuis longtemps le gisement de l'hydroélectricité, qui est une source d'énergies renouvelables disposant encore d'une marge de développement importante. »¹⁴

LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS : UNE OCCASION DE MOBILISATION EXEMPLAIRE DES ACTEURS DANS LES TERRITOIRES

L'ouverture de perspectives nouvelles par la réflexion sur la place et le rôle de l'hydroélectricité a naturellement été saisie très tôt par les acteurs des territoires concernés. Les initiatives locales, associatives notamment, et les dispositifs de concertation institués dans le cadre du Grenelle de l'environnement, puis de la préparation de la

11. Signature de la convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques à la suite du Grenelle de l'environnement - Dossier de presse - 23 juin 2010

12. Grenelle de l'environnement - Convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques suite au Grenelle de l'environnement - 23 juin 2010

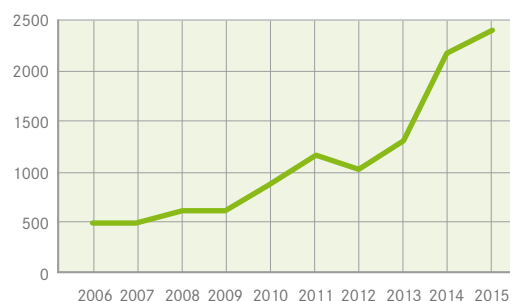
13. Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (DEVX1413992L) - EXPOSÉ DES MOTIFS

14. Discours de Philippe Martin, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie - 29^e Congrès de l'Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM), 17 octobre 2013

Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, en portent un témoignage évident dont on ne rappelle ici que quelques exemples.

Cette mobilisation résulte dans une montée en puissance du thème de l'hydroélectricité dans l'opinion, ainsi qu'en témoigne l'accroissement de la présence du sujet dans les médias.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PUBLICATIONS SUR L'HYDROÉLECTRICITÉ DANS LA PRESSE DE 2006 À 2015



— Nombre de publications sur l'hydroélectricité (Source : Pressedd)

La production des notes GEDRE comme révélateur d'un contexte de société

Mobilisés, les acteurs des territoires se sont retrouvés autour du processus harmonisé visant, territoire par territoire, c'est-à-dire ici vallée par vallée, système hydrographique par système hydrographique, à définir ensemble les enjeux et orientations à prendre pour une Gestion Équilibrée de la Ressource en Eau, la démarche « GEDRE ». Cette démarche, lancée en vue de l'ouverture des appels d'offres sur quelques concessions hydroélectriques en 2010, met en œuvre les dispositions d'« écoute GEDRE » inscrites depuis 1994 dans la loi et dans le Code de l'environnement, à la suite de la « Loi sur l'eau » de 1992.

15. Signature de la convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques à la suite du Grenelle de l'environnement - Dossier de presse - 23 juin 2010

16. Renouvellement des concessions hydroélectriques de la Haute Dordogne - Note GEDRE Gestion Équilibrée et Durable de la Ressource en Eau - Synthèse de la consultation des acteurs de l'eau - Mars 2013

La procédure était ainsi décrite par le ministère de l'Environnement en 2010 : « Des instructions seront transmises aux préfets pour l'élaboration de ces schémas régionaux, qui auront notamment vocation à identifier le potentiel de développement de l'hydroélectricité, et ainsi à affiner la connaissance de ce potentiel. Ce travail d'identification de potentiel se fera en pleine cohérence avec la procédure de classement des cours d'eau, afin que SDAGE, classements et SRCAE définissent conjointement un cadre clair pour le développement de l'hydroélectricité. »¹⁵

À titre d'illustration, voici comment le bassin de la Dordogne traduit les objectifs et les acteurs des travaux dans ce cadre :

« 1.3 - Objectifs

La démarche d'écoute « GEDRE » engagée par le Préfet de Corrèze est un élément préalable et important du processus de renouvellement. Elle doit permettre d'identifier et de recenser l'ensemble des enjeux et des attentes locales lié à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, en vue de porter ces éléments à la connaissance des candidats et de leur permettre de consolider et d'orienter leurs offres.

La synthèse GEDRE sera aussi une référence pour l'ensemble des instances administratives décisionnaires.

Cette démarche, s'inscrit donc dans une volonté de l'État d'associer l'échelon local aux enjeux de la gestion de la ressource en eau posés par le renouvellement des concessions hydroélectriques.

1.4 - Public concerné et périmètre

Le public concerné est composé des acteurs et usagers de proximité, professionnels ou issus du milieu associatif, des collectivités territoriales et de toute instance ou personne localement concernée par l'impact de la gestion des ouvrages concédés et souhaitant se prononcer sur des notions de bon usage et de partage des eaux. Le public « attaché » à ce périmètre est donc très varié, les riverains et leurs élus, les entreprises, les responsables d'activités dépendantes de la ressource en eau (tourisme, pêche...), les associations, les particuliers... »¹⁶

L'éveil des opinions au sens de la question

Au-delà des manifestations d'intérêt renouvelé pour l'hydroélectricité noté plus haut d'une manière générale dans les médias, la lecture des « notes GEDRE » des territoires témoigne de la complexité mais aussi de la richesse des travaux. On y lit, assez généralement, une attente de concertation accrue entre acteurs des territoires et des attentes très qualifiées. On a vu d'ailleurs, depuis ce moment récent, quelques initiatives être prises localement dans le sens d'une première adaptation au contexte d'aujourd'hui.

À titre d'exemple de l'état des lieux, voici ce que l'on peut lire dans la note GEDRE de la Vallée d'Ossau.

« 2.4 Enseignements de la démarche d'écoute GEDRE

Les attentes exprimées lors de la démarche d'écoute GEDRE peuvent être regroupées en thématiques : environnement et protection des milieux aquatiques, usages et partage de l'eau, sécurité publique et sécurité aval, économie locale et enfin énergie... »¹⁷

Plus généralement, les travaux des « États Généraux de la Dordogne » organisés en 2012 par l'Établissement public territorial de bassin EPIDOR ont donné lieu à enquêtes et débats dont les actes notent en conclusion l'attention portée par le public à la question des interactions entre acteurs : « La gouvernance n'était pas un thème proposé à la consultation publique préalable aux États Généraux 2012 du bassin de la Dordogne. Cependant, lors des débats et des enquêtes, différentes interrogations et propositions relatives à la gouvernance ont été formulées à plusieurs reprises. »¹⁸

LE PROCESSUS DE MISE EN CONCURRENCE COMME MODE DE LIBÉRATION D'INITIATIVES

C'est donc à cet ensemble d'opportunités, d'enjeux et d'attentes que doit répondre la sélection de futurs concessionnaires d'ouvrages hydroélectriques, et pas « seulement » à la continuité d'une production d'énergie, aussi primordiale que soit cette mission.

La période écoulée commence à dessiner les contours d'une gouvernance future et identifie les sujets qui appellent encore des progrès.

L'esquisse de réponses à des modes de gouvernance

La nature et la dimension des enjeux sont bien illustrées par une remarque de la note GEDRE de la Vallée d'Ossau :

« L'eau est un bien commun et elle occupe une place essentielle dans l'attractivité d'un territoire (ctr.2). Cette ressource en eau est fragile et sa gestion ne pourra être équilibrée et durable que si elle est ancrée dans le territoire, si elle s'étend aux infrastructures et équipements créés pour ou à proximité des ouvrages hydrauliques et si les nombreux usages sont préservés entre eux afin qu'un équilibre s'établisse (ctr.4). Dans cette optique, la CCVO (ctr.3) estime que l'investissement à consentir par le futur concessionnaire dans le cadre d'un développement touristique de la vallée doit participer à une démarche de qualité et d'attractivité du territoire et s'inscrire ainsi dans un équilibre entre les impératifs de production, la sauvegarde du milieu et des usages de l'eau. »¹⁹

De la même note GEDRE provient cette vision du rôle de la mise en concurrence et des bénéficiaires à en attendre :

« Au sein de la thématique économique, l'aspect social, particulièrement sensible et directement lié à la procédure de mise en concurrence, apparaît comme une préoccupation majeure principalement relayée par les collectivités locales qui insistent sur l'ancrage local des personnels qui y sont affectés et l'importance de l'emploi hydroélectrique dans l'économie de la vallée.

Également, la perspective d'une mise en concurrence permettant de faire émerger des offres qualitatives a permis l'expression d'attentes pour le maintien dans la nouvelle concession d'activités touristiques existantes, voire le développement de l'offre économique et touristique.

Enfin, des demandes financières ont été formulées sous forme de redevances à titre compensatoire des effets hydroélectriques supportés par les locaux mais également par des demandes d'investissements pour des ouvrages structurants devant participer à l'aménagement et à l'attractivité du territoire. »²⁰

Poursuivant dans sa logique, la note GEDRE de la Vallée d'Ossau éclaire la question de la gouvernance, en prenant ses références dans les initiatives d'autres Vallées :

« Il s'agit, au final, en s'inspirant de modèles de gestion en cours d'expérimentation par EPIDOR en Dordogne ou encore sur le gage d'Aspe voisin, de proposer un mode de gestion du parc hydroélectrique tenant compte des saisons associant performance énergétique, développement économique local et respect accru des milieux naturels. »²¹

Ces attentes, le rapport parlementaire présenté en octobre 2013 par Mme Battistel et M. Straumann, sous la présidence de M. Brottes, à l'Assemblée nationale, en donnait une synthèse concernant la gouvernance future des concessions :

« 4^e objectif : Parvenir à une gestion moderne et collaborative des usages de l'eau, bien public par excellence

Les barrages sont au centre d'un écosystème en permanente évolution, impliquant les habitants, leurs élus, les agriculteurs, les industriels, les professionnels du tourisme et leur public. Désormais, l'exploitant des barrages ne peut plus prendre les décisions de gestion de ses ouvrages tout seul, dès lors que celles-ci ont un impact décisif sur l'activité et la vie quotidienne de nombre d'acteurs. Quel que soit le futur de nos barrages électriques, l'échelon local doit être associé de façon étroite à leur gestion. Nous vivons sur l'héritage d'un ancien système, dans lequel les situations diffèrent sensiblement selon les régions, ce qui pose un véritable problème au regard du principe d'égalité.

Une gestion moderne des usages de l'eau passe également par la prise en compte très forte des enjeux environnementaux. La réduction des impacts de la production hydroélectrique sur la biodiversité, en particulier par le soutien d'étiage, c'est-à-dire la garantie de débits minimaux dans les rivières ou l'amélioration de la continuité écologique et sédimentaire, doit constituer un axe fort de la gestion des barrages. »²²

À ces attentes, la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte offre un cadre innovant, pensé pour permettre aux acteurs d'organiser une gouvernance adaptée à leurs enjeux communs et respectifs. C'est l'esprit qu'indique l'exposé des motifs :

« L'article 29 crée une nouvelle catégorie de sociétés d'économie mixte dont l'objet est d'exploiter des contrats de concessions hydroélectriques sur une vallée. Cette disposition permet de mieux associer les collectivités territoriales à la gestion des usages de l'eau et de renforcer le contrôle public sur le patrimoine commun que constitue le parc hydroélectrique français. »²³

17. Mise en concurrence des concessions hydroélectriques de la Vallée d'Ossau - Consultation des acteurs et usagers de l'eau pour la Gestion Équilibrée et Durable de la Ressource en Eau - Document de synthèse - Février 2012

18. EPIDOR - Actes des deuxièmes États Généraux du Bassin de la Dordogne, Bergerac, 8 et 9 novembre 2012

19. Mise en concurrence des concessions hydroélectriques de la Vallée d'Ossau - Consultation des acteurs et usagers de l'eau pour la Gestion Équilibrée et Durable de la Ressource en Eau - Document de synthèse - Février 2012

20-21. Mise en concurrence des concessions hydroélectriques de la Vallée d'Ossau - Consultation des acteurs et usagers de l'eau pour la Gestion Équilibrée et Durable de la Ressource en Eau - Document de synthèse - Février 2012

22. Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Économiques, en application de l'article 145 du règlement, sur l'hydroélectricité et présenté par Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Éric Straumann, députés - 7 octobre 2013

23. Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (DEVX1413992L) - EXPOSÉ DES MOTIFS

Les chantiers auxquels les futurs concessionnaires devront veiller

La clarification des enjeux et des attentes conduit aussi à préciser les progrès à réaliser en vue de l'objectif multiple au service duquel l'hydroélectricité doit être mieux à même de répondre. Progrès techniques, progrès organisationnels, progrès procéduraux : au moins les voies sont-elles indiquées. Il reste parfois à tracer les chemins, puis à les parcourir.

La synthèse des travaux réalisés dans le cadre de l'atelier sur l'hydroélectricité pour la préparation de la Programmation pluriannuelle de l'énergie, actuellement encore en cours, sous la direction de la Direction Générale de l'Énergie et du Climat au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, témoigne d'un contexte actuel susceptible d'améliorations (ci-dessous).

C'est sur les sujets techniques que les orientations sont le plus clairement déterminées. Y compris les efforts à consentir, en intégrant aux objectifs celui de maintenir le leadership européen dans les technologies hydrauliques.

Un rapport de DNV-GL déjà cité notait en juin 2015 : « Les entreprises européennes de fabrication d'équipements et d'exploitation de centrales hydroélectriques investissent actuellement en moyenne 8 à 12 millions d'euros par an. Les prévisions indiquent que les investissements du secteur européen de l'hydroélectricité pourraient atteindre jusqu'à 180 millions d'euros d'ici 2030, sauf à être réduits du fait d'une détérioration du contexte. »²⁴

Et plus loin, dans le même rapport : « Le succès du secteur européen de l'énergie hydraulique repose sur son leadership technologique, que traduit le fait que les fabricants européens d'équipements

représentent environ les deux tiers du marché mondial. Cela inclut trois leaders mondiaux actuels, qui représentent ensemble 50 % du marché mondial, plus un grand nombre d'entreprises petites et moyennes. Afin de maintenir sa position de leader et d'être préparée à relever les défis de la transition vers des systèmes d'énergie futurs dominés par les énergies renouvelables, l'industrie européenne de l'énergie hydraulique investit constamment en recherche et développement de technologies innovantes. Les fabricants européens investissent plus de 5 % de leur chiffre d'affaires annuel en R&D, soit plus du double de la moyenne de l'industrie en Europe. »²⁵

Le lien entre progrès technique, avec ce qu'il suppose d'investissement, et qualité des politiques publiques, est généralement reconnu : des procédures administratives maîtrisées, permettant des délais prévisibles et stables, sont reconnues comme des atouts dans l'intérêt de toutes les parties comme pour la robustesse des politiques publiques elles-mêmes.

Un rapport d'Eurelectric soulignait, en juin 2015 : « Les coûts en capital sont élevés alors que le démarrage d'un retour sur investissement est souvent tardif du fait de la longue durée des procédures d'attribution d'autorisations et des chantiers de construction. La durée des procédures, à quoi peut s'ajouter l'incertitude quant au futur cadre réglementaire, représente un risque élevé lors de la décision d'investissement ou de réinvestissement. De plus, les barrières administratives et les changements de réglementations introduisent

des obstacles supplémentaires. Les coûts d'exploitation et de maintenance sont généralement moins élevés pour l'hydroélectricité que pour d'autres technologies de production d'énergie. Ils ont toutefois été accrus du fait des changements dans les caractéristiques des systèmes d'énergie qui exigent l'adaptation des turbines aux nouveaux besoins de flexibilité (par exemple les STEP doivent pouvoir être arrêtées et redémarrées plusieurs fois par jour). »²⁶

La convention d'engagement signée dans le cadre du Grenelle de l'environnement, en 2010, promettait de traiter ce sujet.

« Par la réforme du décret relatif aux concessions hydroélectriques, l'État s'engage à raccourcir et à rendre plus efficaces les procédures d'attribution des concessions hydroélectriques en réduisant à 3 ans le délai entre l'appel à candidatures et l'attribution de la concession. »²⁷

Cette même convention notait cependant la complexité des enjeux, tout en fixant des horizons de temps et de résultats, dont le constat de l'atelier en vue de la PPE, cité plus haut, montre la difficulté à les atteindre dans un contexte de recul des décisions nécessaires.

« Dans la mesure où, par ses ouvrages, elle peut avoir un impact dommageable sur le milieu naturel, l'hydroélectricité doit être environnementalement exemplaire. La responsabilité de l'hydroélectricité est à deux niveaux :

- par l'expérience acquise depuis le XIX^e siècle

L'HYDROÉLECTRICITÉ POINTS SAILLANTS ABORDÉS EN ATELIER

Une production hydroélectrique en baisse sous l'effet des exigences environnementales

- 2 TWh/an env. lié au relèvement des débits réservés, crainte de pertes supplémentaires

Aucun développement significatif ces dernières années malgré des objectifs PPI ambitieux, et un potentiel identifié

- Pas d'évolution significative de la puissance installée ou de la production d'ici 2018

Préserver la capacité de flexibilité de l'hydroélectricité, énergie essentielle pour l'accueil d'une capacité croissante d'EnR

Relancer le développement de l'hydroélectricité

- Développer 2 à 3 TWh (500 à 750 MW) d'ici 2023, par des appels d'offres réguliers et par l'optimisation des concessions existantes (prolongations ou renouvellements)

Développer les capacités de stockage de l'hydraulique

- Viser une mise en chantier de 1 à 2 GW de d'ici 2023, pour mise en service à l'horizon 2030

24. DNV-GL : The hydropower sector's contribution to a sustainable and prosperous Europe – Main report on behalf of A European Hydropower Initiative of Hydropower Companies and (supported by) Associations, June 2015 – c'est nous qui traduisons : « At present, European hydropower generation and manufacturing companies invest an average of € 8 bn to 12 bn per annum. Projected investments in the European hydropower sector may reach up to € 180 bn by 2030, but may be lower in the case of deteriorating framework conditions. »

25. DNV-GL : The hydropower sector's contribution to a sustainable and prosperous Europe – Main report on behalf of A European Hydropower Initiative of Hydropower Companies and (supported by) Associations, June 2015 – c'est nous qui traduisons : The success of the European hydropower sector is based on its technology leadership, as reflected by the fact that European equipment manufacturers account for an estimated two thirds of the world market. This includes three current global leaders, which account for more than 50% of the worldwide market, plus a large number of small and medium-sized companies. In order to maintain its leading position and to be prepared for dealing with the challenges of the transition to future power systems dominated by variable RES, the European hydropower industry is continuously investing in research and development and innovative technologies. European manufacturers spend more than 5% of annual turnover on R&D, which is more than twice the European industry average.

26. Hydropower Supporting a Power System in Transition – A Eurelectric Report – June 2015 – c'est nous qui traduisons : « Capital costs are high, while the start of payback is often delayed due to long permit granting procedures and construction times. Such long permit granting procedures, coupled with the uncertainty about the future regulatory framework, represent a high risk at the time of the investment or reinvestment decision. Moreover, administrative barriers and regulatory changes during operation pose additional challenges. Operation and maintenance costs for hydropower are generally lower compared to other power generation technologies. However these have been increasing due to changing power system characteristics, which require the turbines to adapt to new requirements for flexibility (e.g. pumped storage power plants need to start/stop several times per day). »

27. Grenelle de l'environnement - Convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques suite au Grenelle de l'environnement – 23 juin 2010

dans la construction et l'exploitation de centrales hydrauliques, l'hydroélectricité doit devenir une filière d'excellence en matière d'intégration environnementale et ainsi faire figure d'exemple au sein des énergies renouvelables, dans le respect des objectifs de la directive cadre sur l'eau et des engagements du Grenelle de l'environnement dont la perspective de la future «trame bleue » ; - par son développement, elle doit contribuer à l'atteinte de l'objectif d'augmentation de 20 Mtep de la production d'énergie renouvelable à l'horizon 2020 en France (à comparer aux 274 Mtep primaires et 160 Mtep consommés en France en 2008), tel que mentionné dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et dans la perspective des engagements européens de la France. »²⁸

La conclusion d'une récente note de la Fondation Jean-Jaurès résumait bien le point de progrès nécessaire le plus immédiat par rapport aux enjeux :

« La mise en concurrence des concessions hydrauliques peut ainsi s'avérer une réelle opportunité de développement et de modernisation des équipements, de prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et de développement des territoires. L'État est le garant de l'intérêt général dans la durée, de son propre intérêt et des intérêts des collectivités territoriales et locales. Il a le pouvoir de contrôler ce processus et de garantir l'atteinte des objectifs fixés. Encore doit-il les utiliser complètement et à bon escient. Encore faut-il qu'il dispose de moyens humains et de compétences suffisamment développés tant au niveau national qu'interrégional ou local, leur dilution ayant été ces dernières années une des causes des difficultés du management public.

La question qui demeure aujourd'hui est celle du calendrier effectif de mise en œuvre de la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte. Cette question est déterminante en termes économiques, d'une part parce que la rédaction actuelle des textes prive l'État et les collectivités des apports financiers de la redevance, et d'autre part parce que les opérateurs existants freinent les investissements de développement et de modernisation, dans l'incertitude où ils sont sur leur devenir d'opérateur. Il apparaît donc urgent d'abord de permettre la perception de la redevance dès l'expiration des concessions initiales et ensuite de ne pas tergiverser dans l'engagement des négociations nécessaires pour définir les cahiers des charges des renouvellements des concessions. »²⁹

La publication, le 18 août 2015, de la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, puis le commencement de la publication des décrets d'application qui interviennent depuis lors, contribue à clarifier le contexte en vue d'un processus d'appel d'offres permettant aux concurrents d'exprimer toute leur capacité contributive à la mobilisation d'investissements, d'innovations techniques et de gouvernance concertée.

28. Grenelle de l'environnement - Convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques suite au Grenelle de l'environnement - 23 juin 2010

29. Concessions hydrauliques - L'ouverture à la concurrence : une opportunité à maîtriser - NOTE n° 248 - Fondation Jean-Jaurès - 12 février 2015



PARTIE 2

La gouvernance des concessions hydroélectriques

LE PARTENARIAT ENTRE LE CONCESSIONNAIRE ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Étude préparée par la société Entreprises et Développement Régional Jacques Roger-Machart et Jean-Philippe Rochon

Le processus de mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France, dans le cadre de la procédure de renouvellement de ces concessions, a été lancé dès 2008 (Plan de relance de l'hydroélectricité française et précision du cadre réglementaire) et 2010 (annonce du calendrier de renouvellement des concessions), suite à une procédure d'infraction lancée par la Commission Européenne en 2006. La mise en application de ce processus a cependant continué de connaître, depuis, bien des aléas et des reports.

Une étape importante a été franchie par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte, récemment adoptée, qui reprend le principe d'une mise en concurrence des concessions, mais sous une forme sensiblement aménagée par rapport au projet précédent.

Il en résulte un **contexte législatif et réglementaire** nouveau, qui constitue un cadre pour l'évolution

des concessions hydroélectriques et leur bonne administration future.

La mise en œuvre de ce cadre, au moyen des dispositions proposées, doit conduire les parties concernées de **chaque territoire** à traiter un **ensemble de questions dont les réponses éclaireront leurs décisions.**

Ces décisions devront permettre **une gestion des missions assignées** à la gouvernance des concessions dans un équilibre respectueux des intérêts de chacune des parties concernées en même temps que de l'intérêt général du territoire et du pays.

La définition d'**une gouvernance claire et stable** sera dès lors un gage de bonne intégration de chaque concession dans son contexte territorial, qui évoluera nécessairement dans la durée.

Un examen de chacun de ces points est proposé ici afin de contribuer au bon déroulement du processus.

Les éclairages proposés résultent d'une lecture attentive des textes ainsi que d'une série d'entretiens conduits avec des acteurs et experts du sujet, nationaux et locaux, depuis la promulgation de la loi, afin de prendre en compte leur vision opérationnelle. Le débat parlementaire sur la loi, et notamment sur les articles qui concernent les concessions hydroélectriques, a en effet contribué à faire évoluer la réflexion de chacun : élus, acteurs associatifs...

La synthèse de ces interviews a nourri notre réflexion.

LE CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Nous résumons ci-dessous les points clés du Chapitre II du Titre IV de la Loi, ayant trait à ce sujet.

Regroupement des concessions

L'article 116 précise « lorsque le concessionnaire est titulaire de plusieurs concessions formant une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés, l'autorité administrative peut procéder, par décret en Conseil d'État, au regroupement de ces concessions. Il substitue à leur date d'échéance une date d'échéance commune, calculée à partir des dates d'échéances prévues par les cahiers des charges regroupés ».

Redevance

« Pour toute nouvelle concession, y compris en cas de renouvellement, il est institué, à la charge du concessionnaire, au profit de l'État, une redevance proportionnelle aux recettes de la concession. Le taux de cette redevance ne peut excéder un taux plafond déterminé pour chaque concession par l'autorité concédante, dans le cadre de la procédure de mise en concurrence. » Cette redevance est répartie entre les communes (1/12), les groupements de communes (1/12), le département (1/3), et l'État.

Les sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH)

Article L 521-18 : « Pour assurer l'exécution d'une concession, l'État peut créer avec au moins un opérateur économique, qualifié d'actionnaire opérateur et, le cas échéant, avec les personnes morales mentionnées aux III et IV du présent article, des sociétés d'économie mixte hydroélectriques. »

Les acteurs publics détiennent au moins 34 % du capital. De même l'actionnaire opérateur doit détenir au moins 34 %.

Les modalités d'association à l'État des acteurs publics sont fixées par accord préalable à la sélection de l'actionnaire opérateur.

La sélection de l'actionnaire opérateur

Article L 521-20 : La sélection de l'actionnaire opérateur et l'attribution de la concession à la SEMH interviennent au terme d'une procédure d'appel d'offres public conduite par l'État selon des modalités définies par Décret en Conseil d'État.

L'information des tiers

Article L 524-1 : « Le représentant de l'État dans le département peut créer un comité de suivi de l'exécution de la concession et de gestion des usages de l'eau. Ce Comité a pour objet de faciliter l'information des collectivités territoriales et des habitants riverains sur l'exécution de la concession (...) et leur participation à la gestion des usages de l'eau. Pour les concessions ou les regroupements de concessions (...) dont la puissance excède 1 000 MW, et dont le concessionnaire n'est pas une SEMH, la création du comité d'information et de suivi est de droit. La Commission Locale de l'Eau, mentionnée à l'Article L 512-4 du code de l'environnement, lorsqu'elle existe, tient lieu de comité de suivi. À cet effet, elle invite des représentants du concessionnaire. »

La Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte confirme la mise en concurrence des opérateurs des concessions, tout en prévoyant la création éventuelle de SEM hydroélectriques (SEMH). La position actuelle des élus locaux vis-à-vis de ces SEMH est

partagée, certains y voyant des avantages et d'autres des difficultés dans leur principe ou la mise en œuvre. En ce qui concerne les modalités d'application de la loi, certains textes d'application de la loi ont été

publiés au moment où nous écrivons. Ceux-ci laissent de manière générale des marges de manœuvre significatives pour la mise en œuvre à l'administration centrale, autorité concédante.

REGROUPEMENT DES CONCESSIONS

- Regroupement des concessions formant une chaîne d'aménagements hydrauliquement liés, à une date d'échéance commune

REDEVANCE

- Redevance nouvelle, proportionnelle aux recettes de la concession, avec un taux plafond
- 1/12 communes, 1/12 groupements de communes, 1/3 département

LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTES HYDROÉLECTRIQUES

- Possibilité de création de SEM hydroélectriques avec l'État, les collectivités, éventuellement d'autres actionnaires publics et l'opérateur
- Au moins 34 % pour l'opérateur et 34 % pour le « pôle public »

LA SÉLECTION DE L'ACTIONNAIRE OPÉRATEUR

- Par appel d'offres public

L'INFORMATION DES TIERS

- Possibilité de création de Comités de suivi de l'exécution de la concession et de gestion des usages de l'eau

UN MOMENT CLÉ DU DÉBAT

Le Gouvernement a mis en consultation et publié des textes réglementaires destinés à mettre en œuvre les principes de la loi. Pour autant, il demeure encore de nombreux points à préciser dans la mise en œuvre de la loi.

C'est donc, à notre sens, le moment opportun pour examiner les questions et proposer des idées permettant d'explorer les possibilités de mise en place efficace de la gouvernance et des partenariats entre acteurs liés à la gestion des concessions sous ses différents aspects, et notamment du dispositif innovant des SEMH.

La question générale est : aujourd'hui les outils nécessaires sont disponibles mais comment assurer une mise en œuvre efficace et opéra-

tionnelle, pour que la gestion des concessions soit performante d'un point de vue énergétique, économique, environnemental et que les intérêts de tous, en particulier des territoires concernés, soient pris en compte ?

Cette question recouvre plusieurs aspects :

- Comment intégrer de manière cohérente les enjeux principaux que sont : la gestion de la production hydroélectrique, la régulation des débits et la gestion des étiages, l'information nécessaire des acteurs locaux sur la vie de la concession (travaux, lâchers d'eau...) que doit un professionnel à son environnement, les enjeux de développement local (programmes d'action publique), et le partage de la valeur (redevance, dividendes des SEMH) ?
- Quels critères retenir pour mettre en place ces SEMH et la gouvernance des concessions ?

- Comment organiser cette mise en place, quels acteurs intégrer dans les SEMH... ?

- Comment aligner les intérêts économiques des différents acteurs concernés, en tenant compte de la répartition de la future redevance, du versement des dividendes des SEMH éventuelles, et des investissements pour le développement ou la modernisation des concessions ?

- Comment financer les investissements futurs sur les concessions ?

- Comment assurer une gestion pluriannuelle des enjeux financiers (investissements et budgets alloués au développement local) ?

- Comment concilier les intérêts multiples des acteurs ?

- Quels sont les points de vigilance à garder à l'esprit lors de la mise en œuvre du dispositif de gouvernance retenu ?

Il convient, plus globalement, de traiter le thème de l'intégration des collectivités locales à la gestion des concessions.

Nous nous attachons dans les lignes qui suivent à synthétiser des réflexions et propositions souples et adaptables aux différentes situations qui pourront se présenter sur le terrain : création de SEMH ou non, types d'acteurs présents dans les SEMH, existence de CLE (Commissions Locales de l'Eau), création de Comités de suivi de l'exécution de la concession...

LES PRINCIPALES MISSIONS À ACCOMPLIR

Avant de nous pencher sur les différentes formes que pourrait prendre la gouvernance des concessions hydrauliques, nous avons souhaité définir les principales missions qui devraient être couvertes, et donc le contenu de cette gouvernance. La répartition de ces missions entre les différents acteurs et structures sera analysée au chapitre suivant.

La gestion de la production hydroélectrique

La mission première que doit assumer le délégataire d'une concession qu'il s'agisse d'un opérateur privé ou d'une SEMH) **est d'assurer l'exploitation et la maintenance des installations** dans les conditions de sécurité absolue requises **et, plus largement la production électrique de la concession, afin de garantir qu'à tout instant la concession contribue bien à l'équilibre production/consommation national et notamment à la gestion des pointes de consommation.**

Le débat sur la transition énergétique a largement contribué à la prise de conscience, par toutes les parties concernées, du rôle décisif de l'hydroélectricité dans la réponse à cet intérêt général.

L'équilibre économique de la concession doit être assuré : c'est l'intérêt commun de toutes les parties, notamment territoriales, pour l'économie locale, l'emploi et la qualité du milieu naturel. À cet égard, il reviendra au délégataire de valoriser au mieux sa production sur le marché de l'énergie et de gérer le risque économique correspondant.

La gestion des problématiques environnementales liées à la concession

La gestion des impacts environnementaux de la concession (régulation des débits et gestion des étiages, marnages et éclusées...), dont les objectifs auront (ou non) été définis dans les cahiers des charges des concessions, sera une responsabilité importante du concessionnaire. Les organes de gouvernance des SEMH quand elles existeront, ou les CLE (Commissions Locales de l'Eau), ou encore les Comités de Suivi de l'exécution de la concession et de gestion des usages de l'eau, prévus par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte et obligatoires pour les concessions de plus de 1 000 MW auront la responsabilité de veiller à leur strict respect. Plus largement, ces instances auront à veiller à la gestion équilibrée des différents usages de l'eau : production électrique, usages agricoles, réserves en eau et en énergie, usages de loisirs (plaisance, pêche...), etc.

Au-delà du respect des contraintes réglementaires existantes et des objectifs fixés par les cahiers des charges, il semble pertinent que ces instances puissent être tenues informées par l'opérateur des évolutions technologiques et qu'elles puissent mener avec et sur proposition de l'opérateur, des expérimentations sur un certain nombre de sujets tels que la gestion des éclusées, l'évolution des débits réservés, plus généralement la réduction des impacts environnementaux des aménagements hydroélectriques.

L'information locale des acteurs par l'opérateur, sur la vie et la gestion au quotidien de la concession

Le partage d'informations concernant les données importantes de la concession – dans le respect des secrets industriels ou des données commerciales confidentielles – constitue un élément indispensable de la transparence due aux acteurs locaux. Le Conseil d'Administration des SEMH, lorsqu'elles existeront, ou du concessionnaire en l'absence de SEMH, aura à décider quelles données peuvent être communiquées à des tiers. Il paraît cependant important que certaines données puissent être communiquées aux acteurs concernés, notamment locaux :

- Données liées à l'hydrologie naturelle des cours d'eau,
- Données annuelles sur les variations artificielles des débits, les lâchers d'eau,
- Justifications de restrictions d'accès à certaines portions des cours d'eau : réalisation d'études de danger, élaboration de consignes d'exploitation permettant de limiter les interdictions d'accès et justifiant à l'inverse les limitations restantes...
- Élaboration de consignes de prévention à destination des tiers : pêcheurs, promeneurs, plaisanciers...
- Programmes de travaux importants sur les ouvrages existants, aménagements et développements importants de nouveaux équipements et ouvrages, et plus généralement les modifications des conditions d'exploitation ayant un

impact significatif sur les différents usages de l'eau et sur l'environnement,

- Organisation de visites des ouvrages à destination des publics locaux, dans le respect des contraintes opérationnelles et commerciales du concessionnaire...

Le partage de la valeur entre les acteurs

La Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte prévoit la création de deux sources nouvelles de revenus pour les collectivités locales et territoriales : d'une part la redevance et d'autre part le versement de dividendes par les éventuelles SEMH aux collectivités locales qui seront entrées à leur capital. Par ailleurs les programmes d'investissements qui seront effectués sur les ouvrages de la concession ou en complément aux installations existantes seront générateurs de valeur pour les collectivités locales. Il serait, à ce sujet, judicieux que **les avis des élus et acteurs concernés soient pris en compte en amont par l'État**, lors de la préparation du dossier d'appel d'offres des concessions, tant dans la formulation des statuts des éventuelles SEMH, que dans la définition de ces programmes d'investissements.

Les collectivités locales et territoriales qui souhaiteront participer au capital des SEMH devront, préalablement à la finalisation des cahiers des charges de concession et des pactes d'actionnaires, réfléchir à l'équilibre financier qu'elles souhaitent trouver entre, d'une part, le montant de la redevance perçue et les dividendes reçus de la SEMH et, d'autre part, les montants à investir par elles pour financer les investissements nécessaires, notamment ceux spécifiés dans le cahier des charges de la concession. Cette réflexion devrait être conduite en liaison avec l'autorité concédante.

En concertation avec la SEMH ou au sein d'une instance ad hoc, tel par exemple un Groupement d'Intérêt Public (GIP) associant le concessionnaire lorsqu'il n'existe pas de SEMH, **des actions de développement local pourraient être planifiées par les collectivités locales, et de préférence dans le cadre d'une programmation**

pluriannuelle. Le budget associé devrait être élaboré en prenant en compte des prévisions de redevance, de dividendes et des investissements.

Une fois ces équilibres établis avec une vision de moyen/long terme, les élus concernés par les SEMH disposeront d'une vue claire sur les ressources dégagées (redevances et dividendes) qui pourront être affectées à leurs propres objectifs de développement local, en partenariat ou non avec les SEMH, lorsqu'elles existeront.

Au fil du temps et pendant toute la durée de la concession, il pourra être nécessaire de tenir compte de l'évolution des enjeux locaux, ou des nouveaux investissements qui pourraient s'avérer pertinents. Tout ne pourra évidemment pas être décrit de façon exhaustive dans les documents préparatoires (cahiers des charges et documentation des appels d'offres).

L'insertion dans les activités de développement économique local

Les concessions hydroélectriques induisent de fortes retombées économiques locales, en termes d'emploi local direct, d'activités économiques indirectes générées par la concession, son exploitation et son développement (investissements), ainsi que de possibles programmes de développement économique local mis en place.

Jusqu'alors, des programmes de développement local étaient définis à la discrétion des concessionnaires, ou dans le cadre de partenariats ad hoc avec des acteurs locaux. Ils visaient principalement, pour les concessionnaires, à mieux s'intégrer dans le tissu local. **Ils s'intégraient rarement dans des projets gouvernés par les acteurs locaux. Les dispositions de la loi permettent sur ce point une évolution significative, soit dans le cadre de la mise en place de SEMH ou par leur inscription dans les cahiers des charges en concertation, par exemple avec les élus et les acteurs locaux.**

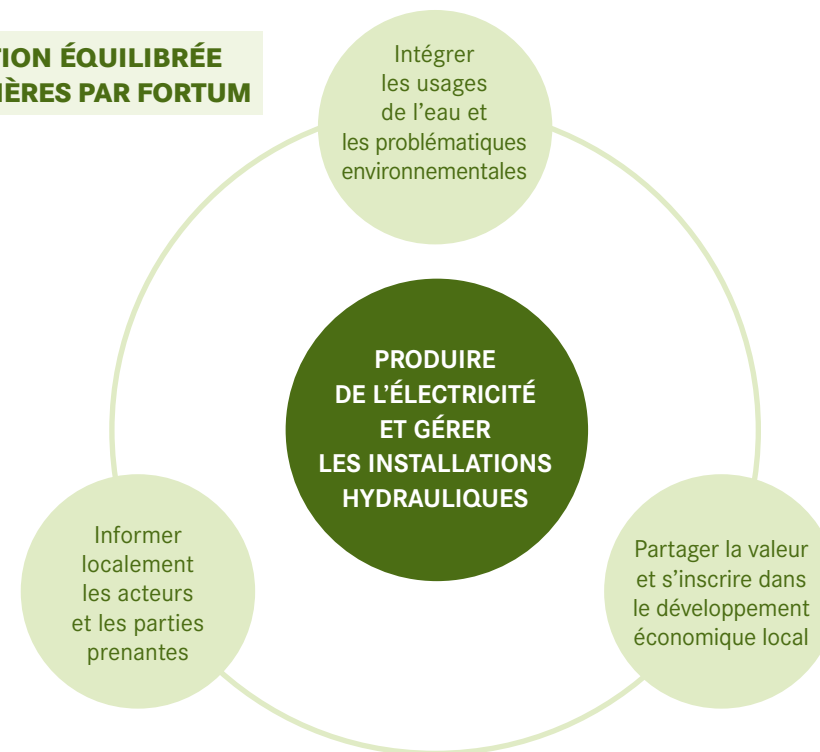
Les programmes de développement économique local pourront concerner plusieurs types de projets :

- Des projets directement liés à la concession et à ses installations, dans le cadre d'activités de type non commercial : par exemple la création de chemins de randonnée dans le périmètre de la concession, ou l'ouverture des retenues d'eau à la navigation de plaisance, l'aménagement de plages, jeux d'eau, sentiers de randonnées, parcours d'escalade...
- Des projets directement liés à la concession et à ses installations, dans le cadre d'activités commerciales : par exemple, l'exploitation touristique d'un téléphérique ou d'un équipement ferroviaire construits, à l'origine, pour les seuls besoins de la construction ou de l'exploitation de la concession,
- Des projets indirectement liés à la concession, dans le cadre d'activités commerciales, notamment touristiques, venant en complément des projets précédents : par exemple, construction d'un téléphérique complémentaire pour développer le tourisme.

Au-delà d'une contribution financière, le concessionnaire pourra apporter une capacité d'ingénierie à des projets dont les collectivités locales resteront cependant responsables.

Certains de ces projets, offrant une certaine rentabilité économique, pourront être portés par les collectivités locales concernées, au travers de structures dans lesquelles le concessionnaire (la SEMH ou l'opérateur dans le cas d'une concession simple) pourra trouver intérêt à prendre une participation, en veillant à la conformité avec son objet social. D'autres le seront uniquement par les collectivités locales ou tout autre acteur public ; une contribution financière du concessionnaire hydraulique relèverait alors d'une démarche de type mécénat ou sponsoring.

LA GESTION ÉQUILIBRÉE DES RIVIÈRES PAR FORTUM



LES DIFFÉRENTES FORMES DE GOUVERNANCE ENVISAGEABLES

C'est à la lumière de ces éléments concrets, à la fois des réalités territoriales dans leur relation à la ressource hydraulique et des missions attendues des instances de la concession, que devraient être opérés en connaissance de cause les choix de formes de gouvernance et la définition des rôles et responsabilités des différents acteurs et structures.

Les différents schémas possibles

La loi a ouvert à l'État, autorité concédante, trois possibilités, qui pourront être mises en œuvre au moment du renouvellement des concessions :

- La création de SEMH, avec présence ou non d'une CLE,
- La mise en place de concessions simples, avec un opérateur concessionnaire, avec mise en place ou

non de Comités de suivi de la concession (obligatoire au-dessus de 1 000 MW), lorsqu'une CLE n'existe pas,

- La prolongation de la concession existante sous certaines conditions (investissement notamment) en la réaménageant pour la rendre conforme aux nouveaux textes, avec Comités de suivi ou pas, lorsqu'une CLE n'existe pas.

Pour chacune de ces alternatives, nous proposons ci-après quelques principes d'organisation qui nous paraissent adaptés et souples, et qui traitent des aspects suivants :

- Constitution efficace des tours de table des SEMH ou des Comités de suivi : types d'acteurs, nombre de participants, répartition éventuelle du capital (SEMH),
- Rôles et périmètres d'intervention des instances proposées : gestion de la production électrique, programmes de développement économique local, partage de la valeur, information, gestion des problématiques environnementales...

- Articulation éventuelle avec les CLE,
- Gestion de la répartition des revenus de la concession et du partage de la valeur : équilibre entre dividendes éventuels, programmes de développement économique local, investissements, redevance,
- Type de lien contractuel avec l'opérateur : contrat d'exploitation-maintenance, contrat de concession...

La mise en place de SEMH

- Quels acteurs au capital des SEMH ?

Quatre types d'acteurs peuvent participer au tour de table de ces SEMH :

- L'État (requis par la loi),
- Les collectivités locales et leurs regroupements, riverains des cours d'eau dont la force hydraulique est utilisée pour les besoins de la concession, ainsi que les Départements et les Régions concernés. Ces regroupements de collectivités locales pourraient être des Communautés de Communes, des Syndicats de Collectivités Locales... Les collectivités locales peuvent demander à participer au capital des SEMH, mais l'État peut accepter ou refuser leur demande,
- Des personnes morales de droit public, des entreprises ou organismes entièrement publics. Ceux-ci peuvent être appelés par l'État à participer à ces SEMH,
- L'actionnaire opérateur.

En ce qui concerne les collectivités, il semble pertinent que les Communautés de Communes concernées puissent être associées car leurs intérêts en matière notamment de développement économique local, de développement de l'emploi, de préservation de l'environnement, de protection des populations... sont clairement identifiés. La présence des Départements et Régions sera à apprécier au cas par cas, mais les enjeux financiers et économiques, selon les situations locales,

pourront les conduire à demander à participer, même symboliquement, aux SEMH, soit directement, soit au travers d'une instance syndicale des collectivités locales concernées.

En ce qui concerne la participation des collectivités locales et de leurs groupements, il convient probablement de la limiter à celles et ceux qui sont directement concernés par la concession, légitimes pour mettre en place les partenariats locaux nécessaires et identifier les enjeux locaux. À ce titre, les élargissements des Communautés de Communes prévus par la loi NOTRe pourraient introduire des incohérences dans la participation aux SEMH, compte tenu de la diversité et des divergences d'intérêts des communes qui les composeront. Cette loi prévoit cependant des dérogations pour les Communes de Montagne, qui pourraient être utilisées afin que seules les communes effectivement concernées puissent se regrouper dans une Communauté de Communes restreinte, pour participer à leur SEMH.

La participation des collectivités locales sera limitée de fait par les enjeux financiers, notamment en matière de financement des investissements. Elle dépendra, au cas par cas, du niveau de leurs ressources et de leur capacité d'emprunts gagés sur les revenus attendus de la concession. N'ayant pas vocation à la gestion des ouvrages, elles n'ont sans doute pas d'enjeu de majorité dans les organes de gouvernance de la SEMH ; celle-ci pourra être laissée à l'opérateur, ce qui renforcerait sa responsabilisation.

Afin que le fonctionnement de ces SEMH reste efficace, il convient également que le nombre d'actionnaires et donc de membres des Conseils d'Administration, reste raisonnable.

- Les missions de la SEMH

Les SEMH ont vocation à prendre en charge l'ensemble des missions, identifiées au paragraphe précédent concernant le contenu de la gouvernance :

- La gestion de la production hydroélectrique, dans le respect des réglementations, du cahier des charges et de l'exigence de sécurité,

- La gestion des problématiques environnementales liées à la concession, notamment la régulation des débits et la gestion des étiages,
- Le partage de la valeur entre les acteurs,
- L'information locale des acteurs par l'opérateur, sur la vie et la gestion au quotidien de la concession,
- L'insertion aux activités de développement économique local liées aux usages de l'eau.

- L'articulation avec les CLE

La Commission Locale de l'Eau, ou « CLE », est l'instance locale de concertation qui élabore le SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Sa composition fait l'objet d'un arrêté préfectoral (Décret n°92-1042 du 24 septembre 1992). La CLE définit des axes de travail, recherche les moyens de financement et organise la mise en œuvre du SAGE avec une priorité : réussir la concertation interne et externe, anticiper et résoudre les conflits d'usage.

Lorsque cette CLE existe, et si ses participants souhaitent la maintenir, il est évident que la concertation avec la SEMH sera essentielle, la CLE étant chargée d'élaborer et de mettre en œuvre le SAGE, qui fait partie du cadre de travail de la SEMH et de l'actionnaire opérateur privé.

La CLE constitue un cadre, dans la durée, pour l'expression de la société civile au sujet du suivi de la concession.

À noter que les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB), lorsqu'ils existent (par exemple EPIDOR pour la Dordogne ou l'Entente Interdépartementale pour la Vallée du Lot, pour la Truyère), jouent un rôle proche des CLE en ce qui concerne l'expression des acteurs concernés. Ils pourraient constituer un bon vecteur pour la participation des collectivités locales aux SEMH.

- La gestion du partage de la valeur

Des pactes d'actionnaires devraient, à notre sens, être systématiquement rédigés, afin d'y décrire les éléments essentiels de la gouvernance :

- Composition des instances de gouvernance de la SEMH et droits de vote,
- Règles de nomination des Dirigeants de la SEMH : il conviendra de privilégier ici les compétences des Dirigeants au détriment de toute autre considération,
- Règles de décision pour les investissements et gestion des évolutions de participation qui pourraient en découler,
- Politique de dividendes,
- Politique de risques, notamment marché.

Le Conseil d'Administration de la SEMH aura un rôle essentiel à jouer, au-delà des prescriptions du cahier des charges et des dispositions contenues dans les pactes d'actionnaires des SEMH, pour décider de la politique de dividendes, des programmes d'investissements de la concession qui n'auraient pas été prévus au cahier des charges et s'avèreraient nécessaires ou pertinents, des budgets alloués aux actions de développement économique local.

- Le lien contractuel avec l'actionnaire opérateur

La SEMH aura à négocier et conclure un ou des contrats avec l'actionnaire opérateur, en matière d'exploitation et de maintenance des installations de la concession. Il est vraisemblable que des projets de contrats seront inclus dans les offres des candidats au renouvellement des concessions et feront l'objet de discussions à ce stade. Les modalités pour conclure ces contrats entre la SEMH et l'opérateur feront partie de la documentation des appels d'offres, conformément au texte de la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte.

La mise en place de concessions simples, prolongées ou non

Dans le cas d'une concession simple, c'est-à-dire opérée par un acteur privé, nous distinguerons les situations où un Comité de suivi ou une CLE existe et les autres, car ceux-ci seront en mesure d'assurer un certain nombre des missions qui auraient pu aussi être exercées par la SEMH.

Les Comités de suivi de l'exécution de la concession et de gestion des usages de l'eau ont pour objet de faciliter l'information des collectivités territoriales et des habitants riverains sur l'exécution de la concession par le concessionnaire et leur participation à la gestion des usages de l'eau. Ils sont consultés par le concessionnaire pour toute décision modifiant les conditions d'exploitation des ouvrages de la concession ayant un impact significatif sur les usages de l'eau ou sur les problématiques environnementales.

Il conviendra de s'interroger sur le rôle, dans la durée, des membres de ces Comités, en dehors des phases de travaux ou de modifications importantes de l'exploitation. Il pourrait être pertinent de renforcer les missions de ces Comités de suivi, en leur donnant un rôle consultatif sur certains sujets liés à la concession, ce qui n'est pas actuellement explicitement prévu par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte.

Ces Comités comprennent des représentants de l'État, de ses établissements publics concernés, du concessionnaire, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des habitants riverains ou des associations représentatives d'usagers de l'eau. Ils constituent, à ce titre, un cadre d'expression de la société civile au sujet du suivi de la concession, à l'instar des CLE.

Pour les concessions ou les regroupements de concessions dont la puissance excède 1 000 MW, et dont le concessionnaire n'est pas une SEMH, la création du Comité d'information et de suivi est de droit.

Selon la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte, lorsqu'une CLE existe, elle tient lieu de Comité de suivi.

Il sera sans doute utile d'élaborer un cadre national dans lequel ces Comités devront exercer.

- Les missions à exercer

À l'exclusion des missions dévolues au Comité de suivi éventuel ou à la CLE, les autres missions identifiées reviennent de fait au concessionnaire.

Il pourrait être proposé par l'opérateur privé de créer, dans ces cas-là, des structures partenariales, tels que des Groupements d'Intérêt Public (GIP), afin de gérer certaines missions (par exemple insertion de la concession dans les activités de développement local), en tout ou partie, de manière partenariale, notamment avec les élus locaux.

En l'absence de Comité de suivi et de CLE, ces Groupements présenteraient encore plus d'intérêt.

- Le partage de la valeur

Dans le cas d'une concession simple, les seules sources de revenus des collectivités locales et de l'État, prévues par la loi, sont les redevances liées à la concession.

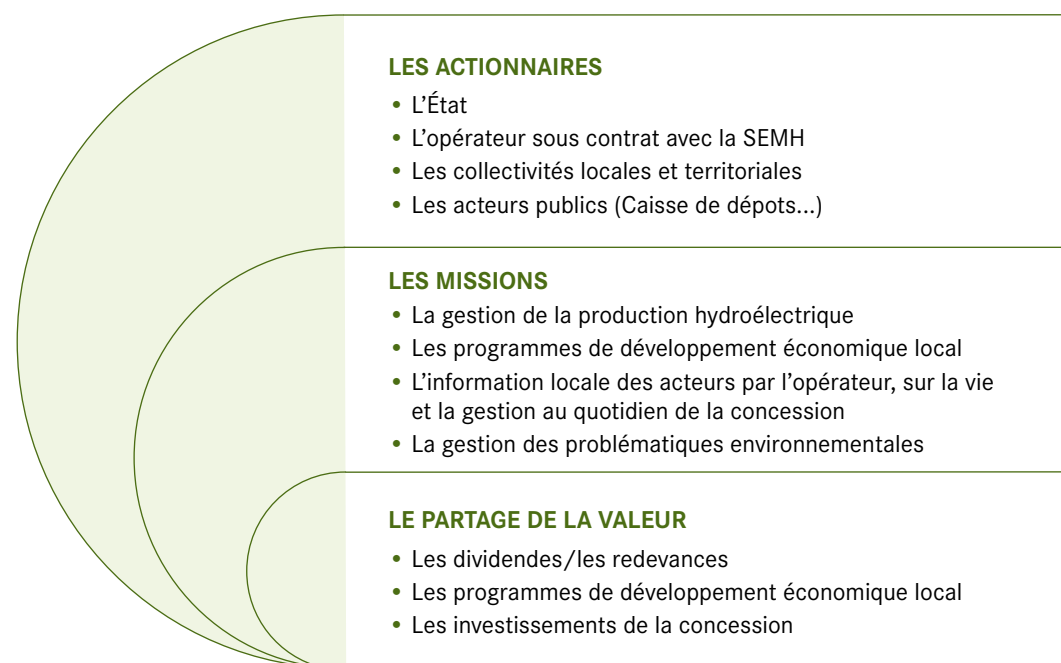
Ceci n'exclut évidemment pas la conclusion d'accords de développement économique local entre le concessionnaire et les collectivités locales.

- Le lien contractuel avec l'opérateur

Dans le cas d'une concession simple, le lien contractuel est le contrat de concession signé entre l'État et le concessionnaire.

Ceci n'exclut pas, là encore, la conclusion d'accords de partenariat avec les acteurs locaux.

LES SEMH



LES CONCESSIONS SIMPLES



| | AVEC SEMH | SANS SEMH |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RÔLE DE L'OPÉRATEUR INDUSTRIEL | <ul style="list-style-type: none"> • Fixé par contrat avec la SEMH • Production, vente • Investissements • Respect du cahier des charges | <ul style="list-style-type: none"> • Fixé par contrat avec l'État • Production, vente • Investissements • Respect du cahier des charges |
| PARTAGE DE LA VALEUR | <ul style="list-style-type: none"> • Redevances versées par SEMH • Dividendes • Contribution au développement local | <ul style="list-style-type: none"> • Redevances versées par opérateur-concessionnaire • Contribution au développement local |
| RÔLE/DROITS ET OBLIGATIONS DES ACTEURS LOCAUX | <ul style="list-style-type: none"> • Investissement initial et futur au prorata de la détention • Information directe et surveillance • Dividendes et redevance | <ul style="list-style-type: none"> • Information et surveillance via les CLE ou les Comités de suivi • Redevance |

LA MISE EN ŒUVRE ET LES ÉCUEILS À ÉVITER

Les outils juridiques pour la mise en œuvre du renouvellement des concessions hydroélectriques vont être rapidement disponibles, après la publication de l'ensemble des textes réglementaires.

L'État aura alors à prendre les décisions nécessaires afin de choisir pour chaque concession la forme de gouvernance la plus adaptée : création ou non de SEMH, composition de leurs tours de table éventuels, mise en place ou non de Comités de suivi des concessions.

Ces choix devront tenir compte de plusieurs aspects :

- Taille de la concession : il serait judicieux d'éviter les structures trop complexes pour les plus petites concessions,

- Niveau de risque acceptable par l'État ou les collectivités locales dans les opérations hydroélectriques et la vente de l'électricité produite,
- Programmes d'investissements à prévoir sur la concession (modernisation et amélioration, rénovation, nouveaux ouvrages) à comparer aux capacités financières des collectivités pour leur participation éventuelle à des SEMH,
- Volontarisme et niveau d'intérêt des collectivités locales ou de leur groupement,
- Objectifs poursuivis par les collectivités locales,
- Projets et activités de développement local,
- Clarté managériale et partage des responsabilités en lien avec le pourcentage de détention dans les SEMH,
- Existence de CLE et de SDAGE ou SAGE.

Une fois ces décisions prises, devra intervenir une phase-clé, consistant en la préfiguration fonctionnelle des SEMH éventuelles : enjeux essentiels, stratégies et objectifs des acteurs locaux, missions à assumer...

Cette préfiguration des SEMH devra également conduire à la préparation de pactes d'actionnaires des SEMH.

Il paraît plus pertinent que les collectivités concernées jouent pleinement leur rôle pendant cette phase.

Les cahiers des charges des futures concessions devront également être rédigés. Ils devront à la fois être suffisamment précis pour que les candidats aient une vision claire des obligations et des enjeux, des objectifs recherchés par l'autorité concédante et les collectivités locales qui seraient associées dans le cadre de SEMH, et laisser place à l'initiative et à la créativité de ces mêmes candidats. Là encore, l'association des collectivités locales à ce travail de rédaction paraît essentielle.

La procédure d'appel d'offres lancée pour choisir les opérateurs, actionnaires ou concessionnaires selon les cas, et le choix final de l'opérateur constituera un point crucial. Les critères de sélection de l'actionnaire opérateur les plus importants sont prévus dans les textes en cours de consultation : optimisation énergétique de l'exploitation, gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, conditions économiques et financières pour l'État et les collectivités locales. Leur pondération n'est en revanche pas précisée a priori, et il n'est pas exclu que d'autres critères puissent être retenus. La sélection finale des critères et leur pondération nécessiteraient, à notre sens, une consultation préalable des collectivités et acteurs locaux concernés, le choix définitif du candidat appartenant à l'État en tant qu'autorité concédante. Cette consultation serait un gage de réussite du futur partenariat, dans la durée, entre l'opérateur retenu et les acteurs locaux. Dans tous les cas, ces critères devront être définis de manière claire, afin que les candidats puissent préparer les meilleures offres y

répondant et afin de garantir une complète transparence dans la compétition et une parfaite égalité de traitement entre les candidats.

PARTIE 3

Fortum : l'énergie des territoires



L'hydroélectricité représente près de 50 % de l'énergie produite par Fortum dans l'Union européenne. C'est dire que notre implication dans cette ressource est essentielle à l'existence même de notre entreprise.

Mais l'hydroélectricité représente aussi **plus de 50 % de l'électricité produite dans notre région d'origine : les pays nordiques**. C'est dire que nous participons d'une économie et d'une culture où la valeur de cette ressource hydraulique est l'objet d'une considération toute particulière.

En outre, la ressource hydraulique tient **une place très déterminante dans la vie des territoires de nos pays**, dont les caractéristiques géographiques et climatiques forgent une culture et une économie fortement tournées vers l'attention au renouvelable et à l'équilibre de l'environnement.

Enfin, la dimension de nos pays nordiques, dont chacun se compare en population (de 5,5 millions d'habitants pour la Finlande à 9,5 millions pour la Suède) à la taille d'une région française, nous donne par nature un sens des territoires et de la solidarité entre régions, localement et en Europe.

Tout cela fait de Fortum une entreprise d'entrepreneurs, attentive à l'amélioration continue autant des installations techniques dont elle a la charge pour produire mieux et plus, qu'à sa bonne intégration dans les milieux humains et naturels qu'elle contribue à mettre en valeur.

Les « territoires hydroélectriques » que constituent les grandes vallées françaises comme celles des autres pays européens producteurs seront d'autant mieux en mesure d'exprimer et de valoriser leur potentiel hydraulique qu'ils s'inscriront dans la perspective ouverte de l'Europe comme marché de l'hydroélectricité, comme vaste débouché de réseaux interconnectés et comme grand acteur mondial des technologies et des investissements d'avenir pour l'électricité.

L'UNION EUROPÉENNE COMME MARCHÉ POUR LES TERRITOIRES HYDROÉLECTRIQUES

Les revenus nouveaux que les territoires – et l'État – tireront de la production hydroélectrique viendront de plus en plus du marché européen de l'hydroélectricité. 17 pays, des nordiques à l'Espagne, sont déjà couplés et échangent leurs productions grâce à des bourses de l'électricité qui organisent les transactions.

Chaque territoire doit pouvoir comprendre et optimiser la manière dont sa ressource hydraulique est mise en œuvre dans ce contexte pour être un acteur efficace et compétitif sur ce marché en cours d'intégration.

De ce point de vue, l'exploitant de chaque ensemble hydroélectrique, associé aux acteurs du territoire, doit pouvoir maîtriser l'économie de son entreprise au service de l'intérêt commun, plutôt que d'être l'instrument d'une gestion trop éloignée de cette vision territoriale.

L'intégration en cours du marché européen de l'électricité résulte déjà, et résultera plus encore demain, dans une meilleure formation des prix. Et le fait que l'hydroélectricité ait vocation à répondre aux besoins du marché dans les moments où la demande atteint ses plus forts niveaux, donc ses prix les plus élevés, doit pouvoir, grâce aux mécanismes du marché, bénéficier davantage aux acteurs des territoires qui la produisent.

L'INTERCONNEXION DES RÉSEAUX EUROPÉENS : L'OUVERTURE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DES RÉGIONS

Les énergies renouvelables sont toutes étroitement liées à la géographie qui les permet : un climat, un régime des vents, des courants et des marées, des sources naturelles de méthane... et bien entendu des cours d'eau pour l'hydroélectricité.

Les besoins auxquels elles sont de plus en plus appelées à répondre sont généralement distants de leur lieu de production.

La disponibilité ou la création de réseaux d'acheminement est cruciale pour que la ressource d'un territoire rencontre le besoin d'un autre. Outre la nécessité économique, les réseaux sont l'expression de la solidarité entre territoires.

L'Europe est encore loin de l'optimum de l'interconnexion. Même à l'échelon des régions européennes, cette interconnexion doit progresser pour permettre le déploiement prévu des énergies renouvelables.

Deux pays bien interconnectés, comme la France et l'Allemagne, par exemple, souffrent pourtant de plus en plus de la saturation de leurs réseaux transfrontières : saturée à 15 % du temps en 2008, leur interconnexion l'était déjà à 35 % du temps en 2013.

L'objectif de l'Union européenne est une interconnexion des réseaux nationaux à 10 % en 2020. D'ores et déjà, 16 des 28 États membres ont atteint cet objectif, qui doit donc être relevé.

Les acteurs des territoires producteurs d'hydroélectricité ont un rôle à jouer pour accélérer le mouvement des interconnexions, entre régions et entre pays. Parce que l'hydroélectricité, avec la possibilité qu'elle offre d'équilibrer la quantité d'énergie disponible par rapport à des sources

intermittentes comme l'éolien ou le solaire, exprimera toute sa valeur économique et sociale si elle peut être distribuée là où ce rôle est crucial. Et ainsi améliorer, pour les acteurs territoriaux, le revenu de leur ressource hydraulique. C'est leur mobilisation pour une politique énergétique adaptée à cet objectif qui contribuera à le permettre.

L'intervention de nouveaux acteurs européens dans la production et la vente d'hydroélectricité dans les contextes nationaux encourage cette conscience du besoin d'interconnexion et de déploiement des réseaux.

L'expérience nordique, où les quatre pays ont très tôt compris l'utilité de combiner leurs compétences et leurs ressources en instituant un niveau d'émulation, témoigne de la réalité de ce fait. La création de Nordpool pour la gestion de la puissance disponible et l'ouverture du territoire de chaque pays aux opérateurs des autres pays ont été et demeurent des sources de dynamisme et d'innovation. Ce dispositif gagne d'ailleurs de nouveaux territoires, par exemple dans les pays baltes voisins.

La puissance hydroélectrique des régions françaises, et la nécessité pour celles-ci de prendre toujours davantage en mains leurs propres ressources et leurs propres orientations, constituent des atouts pour déployer, à partir de leurs territoires, des initiatives semblables.

DÉCLOISONNER L'INVESTISSEMENT ET L'INNOVATION AU SERVICE DES TERRITOIRES

Intégration européenne des échanges d'électricité, interconnexion des réseaux européens : ces deux évolutions favorables à la compétitivité des territoires et des entreprises comme à leur sécurité d'approvisionnement s'accompagnent naturellement d'une dynamique d'investissement et d'innovation à travers les frontières.

La tenue à Bordeaux, en septembre 2015, de la conférence mondiale sur l'hydroélectricité Hydro 2015 a été l'occasion d'observer ce décloisonnement¹. De grands opérateurs français y ont d'ailleurs rappelé tout le bénéfice que leurs entreprises apportent à des territoires distants grâce à l'ouverture de marchés tiers. De même, Fortum déploie et confronte ses techniques et ses pratiques à celles de tels confrères.

Ce déploiement géographique des grands opérateurs répond à une réalité et à une nécessité.

La réalité, c'est que **les progrès techniques, qui permettent aux installations hydroélectriques de fournir davantage d'énergie à infrastructures égales, tout en s'intégrant mieux dans les contextes naturels divers et en offrant des possibilités à d'autres activités** (agricoles, touristiques, sportives, etc.), doivent pouvoir bénéficier au plus grand nombre d'installations. Les échanges de technologies sont des échanges mondiaux, et les marchés des grands équipements techniques sont des marchés mondiaux.

Les territoires hydrauliques bénéficient d'autant plus de ces progrès techniques qu'ils se trouvent en liaison avec les grands acteurs internationaux de leur mise en œuvre. C'est une des missions de Fortum, en tant qu'opérateur d'installations hydroélectriques, que de contribuer, par ses activités de maintenance et ses investissements, à la diffusion de ces progrès.

La nécessité, c'est que **les investissements que requièrent les installations hydroélectriques pour leur développement, mais aussi leurs territoires pour en tirer tout le bénéfice, doivent se raisonner au-delà des cloisonnements territoriaux.**

Le fait que des opérateurs, comme c'est le cas de Fortum, disposent d'une capacité d'investissement et d'une solidité financière susceptibles de venir s'exprimer dans la compétition pour le renouvellement de concessions hydroélectriques en France est, pour les territoires, une bonne nouvelle.

Les craintes agitées parfois quant à « l'inconnu » que constituerait l'arrivée d'un nouvel acteur au service des installations hydrauliques et des projets qui animent les acteurs de leurs territoires sont vaines. Il est dans l'intérêt de tout le monde que ce renouveau ait lieu, y compris bien entendu dans celui de ces nouveaux entrants qui s'engagent pour de nombreuses décennies et, en tout cas pour ce qui concerne Fortum, avec sincérité.

Le remède à la crainte de « l'inconnu » est disponible et simple : faisons connaissance.

FORTUM CHIFFRES 2015

| |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacité de production d'énergie : 13 692 MW |
| Production annuelle : 75,9 TWh |
| Plus de 90 % de la production d'électricité en Europe sans émission de CO ₂ |
| Un leader dans la production d'électricité et de chaleur dans les pays nordiques |
| Capacité hydroélectrique totale de 4 600 MW et production hydroélectrique annuelle de 25,1 TWh environ (50 % de notre production électrique totale en UE + Norvège) |
| Chiffre d'affaires : 3,5 milliards d'euros (hors activités cédées) |
| Bénéfice : 808 millions d'euros (hors activités cédées) |
| 7 835 employés |
| Société cotée au NASDAQ OMX Helsinki et à l'indice OMX GES Sustainability Finland |
| Fortum est certifié ISO 14001 (Environnement) et OHSAS 18001 (Hygiène et Sécurité) |
| Fortum a été distingué à plusieurs reprises : <ul style="list-style-type: none"> • Cotation au Dow Jones Sustainability World Index • Première place au classement des producteurs d'énergie du Carbon Disclosure Leadership Index • Distinction « Best-in-Class », décernée par le groupe bancaire norvégien Storebrand SRI, pour ses investissements socialement responsables |
| Fortum est présent en France depuis 2011. Philippe Stohr, Directeur Général de Fortum France. Plus de 30 employés travaillent pour les projets de Fortum en France. |

1. <http://www.hydropower-dams.com/pdfs/hydro2015.pdf>

STOCKHOLM ET FORTUM : GOUVERNANCE, INVESTISSEMENT ET FLEXIBILITÉ INSTITUTIONNELLE AU SERVICE DES PRIORITÉS D'UNE COLLECTIVITÉ DEPUIS PLUS DE 20 ANS



Stockholm et Fortum, un partenariat de plus de vingt ans.

Cruciale pour la ville de Stockholm, la gestion des besoins en énergie et en chauffage des particuliers et des entreprises est au cœur du partenariat qui lie Stockholm et Fortum depuis plus de vingt ans.

En 1996, les opérateurs locaux Stockholm Energi et Gullspang fusionnent pour former une entreprise intégrée de production d'électricité et de chaleur, Birka Group. Fortum et la Ville de Stockholm deviennent **actionnaires à parité du nouveau groupe** et débutent ainsi leur collaboration.

En 2002, **Stockholm considérant le chauffage urbain comme une activité stratégique** pour le développement de la ville et l'amélioration de sa performance environnementale, l'activité de réseau de chaleur, de froid et de gaz de ville est séparée pour créer Fortum Värme, société dont la Ville reste actionnaire.

En 2016, ce partenariat entre Stockholm et Fortum fonctionne toujours, sur la base d'un partenariat à parité, s'étendant à minima jusqu'en 2024.

Un partenariat fondé sur une gouvernance et un partage des rôles clairs.

Pour permettre une gouvernance économique de l'activité de Fortum Värme et l'abriter des mouvements liés à des changements de majorité, **un pacte a été conclu entre les principales forces politiques**, le parti social-démocrate et les verts d'une part, les conservateurs d'autre part, lors de la création de Fortum Värme **en 2002**.

Actant que **toute décision relative à Fortum Värme doit être acceptée par les représentants des principales formations politiques**, ce pacte assure une stabilité sur le long terme des orientations, indépendamment des changements de majorité éventuels.

La gouvernance est simple et transparente. La Ville est représentée au conseil d'administration par des élus dont la rotation dépend des nominations politiques. Chaque année, le Maire et le Directeur général de Fortum Värme discutent des grandes orientations, tandis que les services de la Ville sont sollicités, lorsque nécessaire, sur les sujets techniques ou de gestion. **Au niveau stratégique et opérationnel**, Fortum apporte ses capacités techniques dans l'exploitation et la maintenance des réseaux de chauffage urbain. Jusqu'à ce jour, les employés de Fortum Värme bénéficient des formations de Fortum tant au niveau du management que des équipes opérationnelles, et les opérations sont historiquement intégrées à la logique d'entreprise de Fortum.

Les investissements, d'une centaine de millions d'euros par an, tant dans la rénovation des structures de production que dans la construction de nouvelles usines et l'extension du réseau à de nouveaux utilisateurs, ont été jusqu'à présent portés par Fortum.

Véritable joint-venture de long terme entre l'un des leaders énergétiques européens et une collectivité attachée à sa participation à l'orientation d'une activité économique stratégique, Fortum Värme constitue un exemple de l'esprit de collaboration que Fortum instaure avec les collectivités.

FORTUM VÄRME (CHIFFRES 2014)

Chiffre d'affaires : environ 690 millions d'euros

Production de : Chaleur : 7,6 TWh – Électricité : 1,2 TWh – Froid : 0,4 TWh

Clients : 10 000 entités (collectifs, industriels, individuels), représentant plus de 75 % des 800 000 habitants de Stockholm raccordés

Nombre d'employés : 700

Productible : atteindre 100 % d'énergies renouvelables ou de récupération, au plus tard en 2030

**POUR PLUS D'INFORMATIONS,
CONTACTEZ-NOUS
À L'ADRESSE SUIVANTE :**

Fortum France
9/11 Allée de l'Arche
Tour Egée - Paris la Défense
92671 Courbevoie CEDEX

Ou rendez-vous sur notre site Web :
www.fortum.fr

