

...la proposition de loi relative à

L'AMÉNAGEMENT DU RHÔNE



Barrage, parc éolien et parc photovoltaïque du Pouzin (Ardèche) © CMOirenc/médiathèque CNR.

Mercredi 2 février 2021, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône. Alors que les concessions hydroélectriques sont l'objet d'un contentieux entre la France et la Commission européenne, ce texte vise à prolonger et à moderniser la concession du fleuve Rhône détenue par la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Premier producteur français d'énergies « 100 % renouvelables », la CNR assure aussi des missions de navigation fluviale et d'irrigation agricole.

1. LA COMPAGNIE NATIONALE DU RHÔNE (CNR) : UN ACTEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ANCRÉ DANS LES TERRITOIRES

A. UNE TRIPLE MISSION ET UN CAPITAL MIXTE

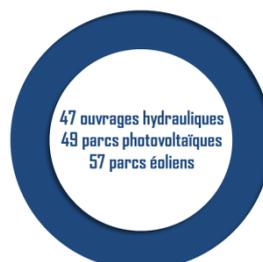
Créée en 1933, la CNR s'est vu confier la concession du fleuve Rhône l'année suivante, avec trois missions : la production d'hydroélectricité, la navigation fluviale et l'irrigation agricole. Il s'agit d'une société anonyme d'intérêt général, dont le capital est réparti entre l'État (33,2 %), les collectivités territoriales (16,83 %) et Engie (49,97 %). Exploitant un domaine concédé de 27 000 hectares, réparti sur 3 régions et 11 départements, la CNR génère environ 1,5 Md € de chiffre d'affaires et 14 500 emplois directs et indirects.

B. UN ACTEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE NATIONALE

La CNR est un acteur incontournable de la transition énergétique nationale. Sa production d'énergies renouvelables représente 3,9 mégawatts (MW) de capacités et 15,5 térawattheures (TWh) de production, et mobilise 47 ouvrages hydrauliques, dont 20 centrales, 49 parcs photovoltaïques et 57 parcs éoliens. Au total, la CNR assure un quart de notre production hydroélectrique nationale ; elle conduit également des projets de recherche ou d'innovation prometteurs, en matière d'hydrogène ou de photovoltaïque notamment.

C. UN AMÉNAGEUR DU TERRITOIRE RHODANIEN

La CNR est aussi un acteur fondamental de l'aménagement du territoire rhodanien. Sa mission de navigation fluviale s'étend sur 330 km de voies et 17 sites portuaires. Son action en faveur de la biodiversité a permis la réalisation de 69 franchissements piscicoles et la restauration de 120 km² de cours d'eau et de 120 000 m² de zones humides.



2. LA PROPOSITION DE LOI : UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE DESTINÉE À PROLONGER ET À MODERNISER LA CONCESSION

A. UNE PROPOSITION DE LOI CENTRÉE SUR LA PROLONGATION ET LA MODERNISATION DE LA CONCESSION

La **proposition de loi** relative à l'aménagement du Rhône vise à prolonger et à moderniser la concession du fleuve Rhône attribuée à la CNR.

L'**article premier** prolonge cette concession jusqu'au 31 décembre 2041.

L'**article 2** annexe le cahier des charges de cette concession à la loi.

L'**article 3** confère une assise législative au schéma directeur intégré à ce cahier des charges, qui comprend un ensemble d'actions et d'objectifs mis en œuvre *via* des programmes pluriannuels quinquennaux. Il prévoit que ces programmes seront soumis à l'avis du comité de suivi de l'exécution de la concession, en associant l'ensemble des parties intéressées, dont les Parlementaires. Cet article autorise au surplus la modification ultérieure de ce cahier des charges par décret.

L'**article 4** approuve le cahier des charges et le schéma directeur de la concession.

L'**article 5** consacre la compétence du représentant de l'État dans le département en matière d'énergie réservée, c'est-à-dire de redistribution aux acteurs locaux d'une part de l'énergie produite par la concession, en permettant de surcroît à ce dernier d'abroger les précédentes décisions prises par l'État en la matière, à compter du 1^{er} janvier 2023.

L'**article 6** offre une assise législative à plusieurs obligations comptables : l'application du plan comptable général et du guide comptable des entreprises concessionnaires ; la séparation des activités de production, de distribution et de transport d'électricité ; la production d'un compte de concession et d'une comptabilité analytique. Il en va de même d'une procédure domaniale autorisant la CNR à attribuer des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public concédé.

B. UN CAHIER DES CHARGES ET UN SCHÉMA DIRECTEUR SUBSTANTIELS, FIXANT LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DE LA CONCESSION

Le **cahier des charges** (comportant 63 articles) et le **schéma directeur** (découpé en 6 volets) comportent des modifications importantes.

S'agissant du cahier des charges, il transfère 3 000 hectares du domaine public fluvial de Voies navigables de France (VNF) vers la CNR, à l'issue d'une procédure contradictoire (article 1^{er}). Cela entraîne un transfert de 300 titres et de 484 000 € de redevances.

Plusieurs documents programmatiques y sont mentionnés :

- un **schéma directeur**, portant sur la production d'hydroélectricité et les autres usages énergétiques, la navigation et le transport fluviaux, l'irrigation notamment agricole, l'environnement et la biodiversité et sur des actions territoriales complémentaires (article 2) ;
- les **programmes pluriannuels quinquennaux**, dont le montant atteint 165 M€ pour le premier et de 500 M€ au total (article 3) ;
- un **programme de travaux supplémentaires**, consistant en l'équipement de 6 barrages, l'augmentation de 1 aménagement et le doublement de 2 écluses. Fait notable, un projet d'aménagement hydroélectrique, à Saint-Romain de Jalionas, est en suspens, car conditionné à la réalisation d'une étude de faisabilité (article 4).

De plus, les attributions de la CNR sont confortées avec :

- l'**exercice de pouvoirs de police pour la navigation**, en recourant le cas échéant à des agents assermentés ou en proposant des arrêtés de police (articles 10, 32 et 59) ;
- l'**attribution d'AOT**, de même que la faculté d'exercer une autre activité, d'acquérir des terrains, de bénéficier d'AOT ou d'emplacements réservés (articles 6 et 49).

Enfin, le fonctionnement de la concession est modernisé :

- **une redevance est prévue avec 3 parts (fixe, proportionnelle à la production d'électricité et proportionnelle à sa vente).** Un barème de 10 à 80 %, variant selon le prix de l'électricité, est appliqué à cette dernière part, contre 24 % aujourd'hui. Ce barème peut être alourdi en l'absence de réalisation du projet en suspens précité. Une clause de rendez-vous est fixée, en 2028 et 2033, pour évaluer le chiffre d'affaires de la concession et sa répartition éventuelle avec l'État (articles 44 à 47-1).
- **une réserve d'énergie est appliquée pour 2 usages (agricoles et non agricoles).** Elle est maintenue à 10 % dans le premier cas et passe de 17 à 10 % dans le second (article 27).

En ce qui concerne le schéma directeur, des dispositions plus complètes sont introduites dans plusieurs volets (les énergies renouvelables, les filières économiques et industrielles, l'irrigation agricole, l'environnement, les actions territoriales complémentaires).

Ce schéma directeur précise en outre les moyens mobilisés par le concessionnaire (programme d'équipement des débits réservés, projet d'augmentation de certaines écluses, modalités de réalisation des missions et des investissements, contribution au dragage des ports des collectivités et appui financier aux entreprises).

C. UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE CONSENSUELLE, CONSTITUANT L'ABOUTISSEMENT DE TRAVAUX PRÉALABLES IMPORTANTS

La proposition de loi constitue l'aboutissement d'un important travail préalable. Une consultation avec garant s'est tenue, de 2019 à 2020, de même que des consultations réglementaires, de 2020 à 2021. Par ailleurs, le projet a fait l'objet d'un avis positif du comité social et économique (CSE) et de l'autorité environnementale (AE). Outre la CNR, VNF et les ministères de la transition écologique et de l'agriculture, tous les acteurs locaux interrogés (associations d'élus locaux, syndicats, chambres d'agriculture) soutiennent la prolongation de la concession.

Des échanges ont eu lieu entre le Gouvernement et la Commission européenne, qui ont confirmé la compatibilité de la prolongation de la concession avec la législation européenne sur les aides d'État notamment. Le rapporteur s'interroge sur le recours à la loi, que seul le Portugal a utilisé pour attribuer des concessions hydroélectriques il y a 10 ans. Il s'interroge aussi sur le devenir à long terme de cette proposition de loi, dans le contexte plus général de la réforme envisagée par le Gouvernement pour résoudre le contentieux européen sur les concessions hydroélectriques. Pour autant, il soutient pleinement ce texte, qu'il estime indispensable à notre souveraineté et à notre transition énergétiques.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, POUVANT ÊTRE ENRICHIE DANS LE SENS DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, DU DIALOGUE TERRITORIAL ET DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

A. DÉVELOPPER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Considérant que les enjeux énergétiques et climatiques, un siècle après l'adoption de la loi du 27 janvier 1921 sur l'aménagement du Rhône, sont devenus centraux, **le rapporteur a souhaité que les missions historiques de la CNR**, fixées par cette loi, **veillent à s'inscrire dans la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale, à commencer par l'atteinte de la « neutralité carbone » à l'horizon 2050** (article 1^{er} bis de la PPL).

Dans le même esprit, **il a prévu que les missions actuelles de la CNR**, précisées par son cahier des charges, **favorisent la transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre** (article 3 du cahier des charges).

Plus concrètement, **le rapporteur a entendu soutenir deux projets énergétiques prometteurs conduits par la CNR** (I du schéma directeur) :

- **la production et la diffusion de nouveaux vecteurs énergétiques**, comme l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ;
- **l'utilisation de procédés innovants en matière de photovoltaïque**, contribuant à prévenir l'artificialisation des sols et les conflits d'usages.

B. ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Afin d'associer au mieux les collectivités territoriales, **le rapporteur a voulu consolider les modalités de consultation du comité de suivi de l'exécution de la concession**. À cette fin, il a consacré l'organisation de ce comité de suivi en commissions territoriales, au plus près des territoires. De plus, il a prévu que le programme de travaux supplémentaires soit lui aussi l'objet d'une consultation devant ces commissions territoriales (article 3 de la PPL).

Un même souci d'association des élus locaux l'a conduit à proposer que :

- **les collectivités territoriales ou leurs groupements soient systématiquement associés à l'élaboration des programmes pluriannuels de travaux** (article 3 du cahier des charges) ;
- **le comité de suivi se voie présenter le programme des travaux supplémentaires et son état d'avancement, et soit consulté sur ce programme, mais aussi sur l'opportunité de réaliser le projet en suspens précité ou de réallouer les sommes prévues à cette fin** (article 4 du cahier des charges) ;
- **l'éligibilité des groupements de collectivités aux dispositifs de soutien de la CNR soit garantie**, pour : l'appui au volet sobriété énergétique et énergies renouvelables des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), les opérations de dragage des ports, les projets de tourisme fluvial, les projets d'irrigation agricole (III et IV du schéma directeur).
- **les groupements de communes soient associés à la mise en œuvre des projets liés à la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)** (V du schéma directeur)
- **toute modification du cahier des charges soit soumise à l'avis préalable des conseils régionaux et des conseils départementaux** (article 3 de la PPL).

C. SOUTENIR LES PROFESSIONNELS AGRICOLES

Désireux de soutenir les professionnels agricoles, **le rapporteur a entendu conforter les attributions du ministre de l'agriculture dans la proposition de l'évolution des statuts de la CNR** (article 2 de la PPL).

Dans le même ordre d'idées, **il a voulu intégrer les directions régionales chargées de l'agriculture au comité de suivi de l'exécution de la concession** (article 3 de la PPL).

Pour renforcer les co-bénéfices de la CNR en direction du monde rural, **le rapporteur a inscrit**, parmi les missions actuelles de la CNR, **le souci de favoriser les emplois induits par l'irrigation agricole** (article 3 du cahier des charges).

Enfin, **le rapporteur a pris acte de la réforme des énergies réservées, en veillant à :**

- **l'absence d'« effet de bord » dans la détermination des bénéficiaires**, ce qui l'a conduit à proposer un champ plus souple, autorisant localement un examen, au cas par cas, des décisions d'attribution et d'abrogation, plutôt que de figer dans la loi un champ plus restreint, dont les conséquences sur les 300 bénéficiaires actuels du dispositif (agricoles comme non agricoles) ne sont pas connues ;
- **la redistribution de la compensation financière prévue pour les énergies réservées non attribuées aux acteurs de terrain**, en excluant l'État des bénéficiaires potentiels.

D. RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

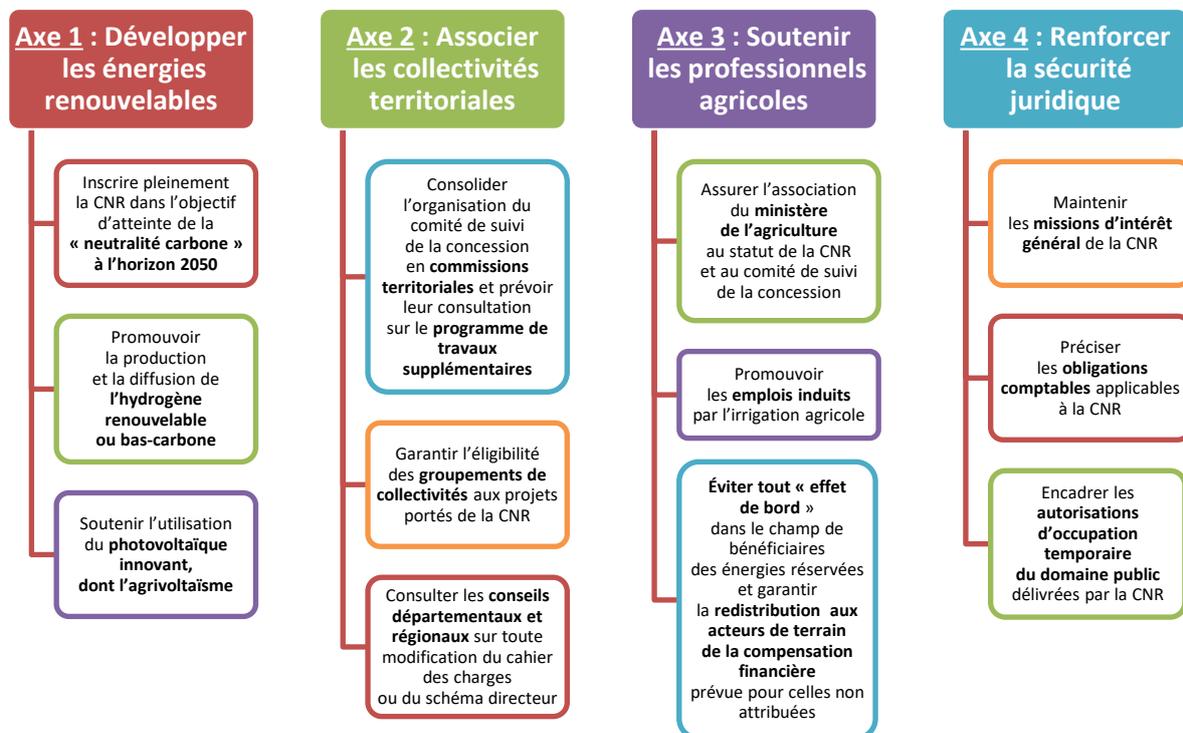
Enfin, le rapporteur a présenté des amendements destinés à renforcer la sécurité juridique de la concession du Rhône, et singulièrement de son cahier des charges et de son schéma directeur.

Cette préoccupation l'a conduit à modifier les documents programmatiques proposés.

Le rapporteur a ainsi maintenu la référence aux missions d'intérêt général de la concession, dont l'abrogation était prévue. De plus, il a offert une assise législative aux programmes de travaux supplémentaires, à l'instar des programmes pluriannuels quinquennaux. Enfin, il a autorisé la modification du schéma directeur par voie réglementaire, comme cela est proposé pour le cahier des charges (article 3 de la PPL).

Cette préoccupation l'a aussi amené à modifier les dispositions comptables et domaniales envisagées. D'une part, le rapporteur a précisé et actualisé les obligations comptables applicables à la CNR, s'agissant de la séparation prévue pour les activités électriques ou de la réalisation d'un compte de concession et d'une compatibilité analytique. D'autre part, le rapporteur a encadré les modalités d'attribution des AOT par la CNR en introduisant deux garanties : leur limitation à la durée de la concession et leur subordination à l'accord préalable de l'État (article 6 de la PPL).

Apports essentiels de la commission



POUR EN SAVOIR +

- La [proposition de loi](#) relative à l'aménagement du Rhône
- L'[audition](#) par la commission de la présidente-directrice générale de la CNR
- Les précédents travaux législatifs sur l'hydroélectricité de [mars](#) et d'[octobre](#) 2021



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



Patrick Chauvet

Rapporteur

Sénateur
de la Seine-Maritime
(*Union Centriste*)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-373.html>

