



...le rapport d'information sur l'avenir des concessions hydroélectriques

« HYDROÉLECTRICITÉ : FAIRE BARRAGE À LA MISE EN CONCURRENCE »



Mercredi 1^{er} octobre 2025, la **commission des affaires économiques a adopté les conclusions de sa mission d'information sur l'avenir des concessions hydroélectriques**, confiée aux rapporteurs Daniel Gremillet, Patrick Chauvet, Jean-Jacques Michau et Fabien Gay. En effet, un différend, en passe d'être résolu, oppose la Commission européenne à l'État depuis 20 ans s'agissant des concessions hydroélectriques du groupe EDF, ce qui obère les perspectives de toute la filière hydroélectrique française.

Les rapporteurs ont organisé 25 auditions, entendant : le ministre chargé de l'énergie, les représentants de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le président du groupe EDF, les syndicats de ce groupe, les concurrents de ce groupe, la présidente de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou encore les représentants de la Commission européenne. Ils ont aussi auditionné les députés Marie-Noëlle Battistel et Philippe Bolo, en charge d'une mission d'information proche pour l'Assemblée nationale.

Les rapporteurs ont identifié le changement de régime des concessions vers les autorisations comme la solution la plus prometteuse pour éviter la mise en concurrence des concessions hydroélectriques françaises. C'est pourquoi ils ont formulé 15 recommandations, réunies en 4 axes, proposant : d'évaluer en amont sa robustesse technique et son impact financier, de sécuriser ses paramètres économiques et sociaux, de territorialiser la gouvernance et les procédures du secteur hydroélectrique et enfin de réviser les cadres réglementaire et européen applicables à ce secteur.

1. DEPUIS 20 ANS, L'HYDROÉLECTRICITÉ VOIT SES PERSPECTIVES OBÉRÉES PAR UN DIFFÉREND AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE

A. L'HYDROÉLECTRICITÉ CONCOURT À NOTRE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE



L'hydroélectricité constitue une énergie ancienne, dont les lois fondatrices remontent au 16 octobre 1919 et au 8 avril 1946. Les barrages hydrauliques ont été construits à des fins, d'abord de navigation et d'irrigation, dès le XIX^e siècle, puis de production d'électricité, au cours du XX^e siècle. Puis spécifiquement, les premiers barrages hydroélectriques ont été édifiés dans les années 1920 et les derniers dans les années 1990.

La filière hydroélectrique regroupe une diversité d'installations hydrauliques, qui relèvent du régime des concessions ou des autorisations, selon que leur puissance excède ou non 4,5 mégawatts (MW). Selon la CRE, le parc a regroupé 2 500 installations en 2020, dont 400 pour les concessions et 2 100 pour les autorisations. Pour Réseau de transport d'électricité (RTE), sa capacité a atteint 25,7 gigawatts (GW) en 2023.

La filière hydroélectrique génère une production électrique importante, qui contribue à la sécurisation et à la décarbonation de notre système électrique. Selon RTE, sa production a représenté 58,8 térawattheures (TWh) en 2023, soit 12 % de la production totale et 42 % de celle renouvelable. C'est la 2^e source d'électricité, après le nucléaire, et la 1^{ère} source renouvelable, devant l'éolien. Pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les émissions de cette production sont demeurées limitées, entre 40 et 70 grammes de dioxyde de carbone par kilowattheure (gCO₂/kWh).

B. UN DIFFÉREND OPPOSE LA FRANCE À LA COMMISSION EUROPÉENNE

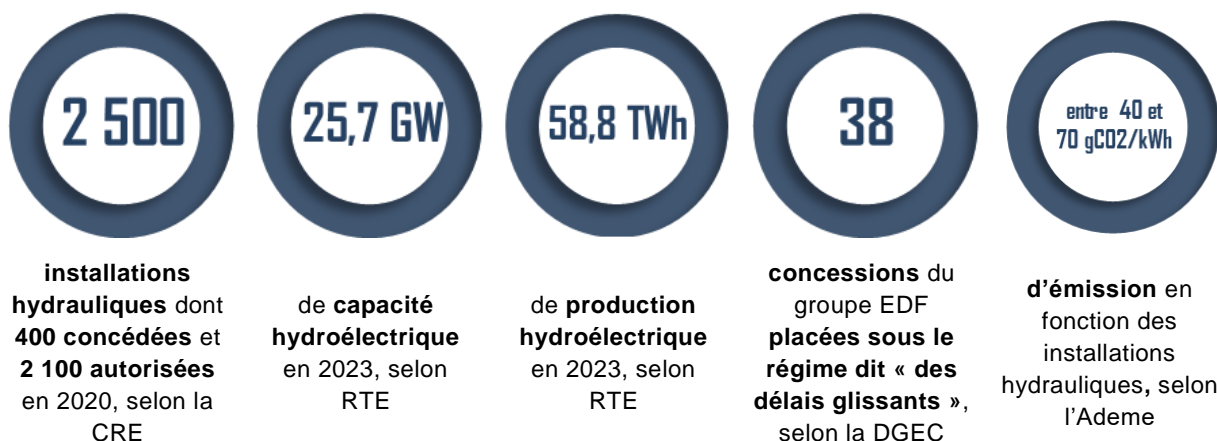


Les concessions hydroélectriques échues du groupe EDF n'ont pas pu être renouvelées en raison d'un différend entre la Commission européenne et la France. Selon la DGEC, 38 de ces concessions ont été placées sous le régime dit « des délais glissants », qui permet leur prorogation aux conditions antérieures en contrepartie d'une redevance. Si ce régime permet de garantir la continuité de l'exploitation des concessions, il exclut tout investissement non prévu par leurs cahiers des charges.

En effet, deux mises en demeure ont été adressées à la France. Le 13 octobre 2015, une première a été engagée par la Direction générale en charge de la concurrence (DG COMP), concernant les articles 102 et 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prohibent les abus de position dominante et les aides d'État aux entreprises publiques. Le 7 mars 2019, une seconde a été initiée par la Direction générale en charge du marché intérieur (DG GROW), s'agissant des articles 49 et 56 du TFUE, qui interdisent les restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de service, ainsi que de la directive dite « Concession », du 26 février 2014.

Aujourd'hui, la France est le seul pays européen pour lequel une mise en demeure est pendante. En effet, 7 autres États membres avaient fait l'objet de procédures similaires. Or la Commission européenne a clos, en 2021, celles engagées à l'encontre de cinq régimes d'autorisation, pour des raisons d'opportunité, et, en 2023, celles initiées contre deux régimes de concession, après la révision de leur cadre législatif ou réglementaire.

Chiffres clés de la filière hydroélectrique française



2. UN CHANGEMENT DE RÉGIME DES CONCESSIONS VERS LES AUTORISATIONS EST ENVISAGÉ POUR RÉSOUDRE CE DIFFÉREND

A. APRÈS L'ÉCHEC DE PRÉCÉDENTES SOLUTIONS, UN CHANGEMENT DE RÉGIME EST AUJOURD'HUI ENVISAGÉ PAR LE GOUVERNEMENT



Les solutions issues de la loi dite « Transition énergétique », du 17 août 2015, n'ont pas permis de résoudre le différend entre la Commission européenne et l'État. D'une part, un regroupement de concessions, appliqué aux concessions de Coindre-Marèges et de Saint-Pierre de Marèges du groupe Engie, a été annulé par un arrêt du Conseil d'État du 12 avril 2019. D'autre part, une prolongation de concessions contre travaux a été refusée par la Commission européenne, pour le projet de la Truyère du groupe EDF, dans sa lettre du 12 juillet 2018, puis en tant que tel, dans sa mise en demeure du 7 mars 2019. S'agissant des sociétés d'économie mixte hydroélectriques, si elles permettent d'associer les collectivités territoriales à un opérateur économique, elles n'excluent pas la mise en concurrence.

Aussi, le Gouvernement a d'abord envisagé le regroupement des concessions du groupe EDF dans une quasi-régie, qui permet de déroger à la mise en concurrence sous trois conditions : le contrôle de l'État analogue à ses propres services ; la réalisation par la société de 80 % de son activité dans ce cadre ; l'absence de capitaux privés dans cette société. Ce régime est compatible avec l'article 17 de la directive dite « Concession », du 26 février 2014. Pour autant, sa mise en œuvre aurait induit la filialisation des activités hydroélectriques du groupe EDF, ce qui aurait soulevé un risque de désoptimisation voire de démembrement de ce groupe. De plus, elle aurait interrogé la pérennité des activités hydroélectriques des concurrents du groupe EDF.

Dans ce contexte, le Gouvernement envisage désormais un changement de régime des concessions vers les autorisations. Il concernerait l'ensemble des concessions, du groupe EDF et de ses concurrents, échues et non échues. Pour y parvenir, il requerrait : la résiliation des contrats de concession et le paiement d'une indemnité de résiliation ; le déclassement des biens hydroélectriques ; la cession de gré à gré de ces biens et le versement d'un prix de cession ; la conception d'un nouveau régime d'autorisation, d'une nouvelle redevance et d'une nouvelle gouvernance pour les installations hydrauliques de plus de 4,5 MW. En contrepartie du maintien des exploitants historiques, une part virtuelle des capacités de production hydroélectriques serait ouverte par enchère aux acteurs de marché.

B. ACCEPTÉ SUR LE PRINCIPE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE, LE CHANGEMENT DE RÉGIME ATTEND D'ÊTRE PRÉCISÉ DANS SES MODALITÉS



Le 28 août dernier, l'ancien Premier ministre François Bayrou a annoncé la conclusion d'un accord de principe entre la Commission européenne et l'État au sujet de l'organisation des concessions hydroélectriques françaises, de nature à éteindre les deux mises en demeure précitées. Le schéma retenu comporterait trois volets : le passage du régime de concession à un régime d'autorisation pour l'exploitation de l'énergie hydraulique, à l'exception des ouvrages de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ; la possibilité de maintien des exploitants en place, de manière à garantir la continuité de l'exploitation des ouvrages ; la mise à disposition par le groupe EDF de 6 GW de capacités hydroélectriques virtuelles à des tiers et au bénéfice final des consommateurs, *via* des enchères concurrentielles mises en vente par la CRE. Il pourrait faire l'objet d'une proposition de loi déposée par les députés Marie-Noëlle Battistel et Philippe Bolo.

Un grand nombre de personnes auditionnées ont fait part aux rapporteurs de leur intérêt, sur le principe, pour un changement de régime des concessions vers les autorisations, tout en plaçant pour préciser certaines modalités. Tout d'abord, le groupe EDF a rappelé la nécessité que la contrepartie laisse inchangée la gestion opérationnelle de la production hydroélectrique, soit appliquée à un volume limité et temporaire d'hydroélectricité, et ne soit pas semblable à un Arenh hydraulique. S'agissant de la CRE, elle a indiqué être disposée à réguler la contrepartie, en plaçant pour laisser telle quelle cette gestion opérationnelle de la production hydroélectrique mais aussi pour tenir compte des volumes d'hydroélectricité déjà commercialisés sur les marchés par le groupe EDF. De leur côté, les syndicats des personnels du groupe EDF ont mis l'accent sur l'incessibilité des ouvrages transférés, le maintien du statut des industries électriques et gazières (IEG), ou le refus de mesures compensatoires excessives, de type Arenh hydraulique. Pour ce qui les concerne, les associations d'élus locaux ont proposé la consolidation de la gouvernance et le maintien d'une redevance. Enfin, les concurrents du groupe EDF ont plaidé pour une mise en concurrence des concessions hydroélectriques de ce dernier par appel d'offres ou, à défaut, un accès à la contrepartie.

Le Gouvernement a répondu à certaines interrogations des rapporteurs sur le changement de régime des concessions vers les autorisations. D'une part, l'indemnité de résiliation et le prix de cession doivent être définis par une commission d'experts indépendants. D'autre part, les futures cessions des biens transférés doivent faire l'objet d'un droit d'opposition. Autre point, à l'échelon local, les compétences, gouvernance et redevance actuelles doivent être maintenues. Enfin, la contrepartie doit laisser inchangée l'exploitation opérationnelle de la production hydroélectrique, l'enjeu étant d'introduire une part de concurrence sur la commercialisation des produits, non sur la gestion des ouvrages.

La Commission européenne a également répondu à certains questionnements des rapporteurs sur le changement de régime des concessions vers les autorisations. Tout d'abord, elle a rappelé que les États membres sont libres de choisir l'organisation du secteur hydroélectrique sur leur territoire selon le modèle de leur choix. Plus encore, s'agissant du devenir de la CNR, dont la concession vient d'être renouvelée, elle a confirmé que les États membres peuvent choisir des modèles différents pour leurs différents aménagements. Enfin, elle a réaffirmé que les États membres doivent respecter les règles européennes relatives à la concurrence, au marché intérieur et à l'énergie.

3. POUR UN CHANGEMENT DE RÉGIME CONSENSUEL, SÉCURISÉ ET RÉUSSI DES CONCESSIONS VERS LES AUTORISATIONS : 15 PROPOSITIONS RÉUNIES EN 4 AXES



Les rapporteurs sont convaincus de l'intérêt de l'accord de principe annoncé sur la réorganisation des concessions hydroélectriques du groupe EDF. Aussi les rapporteurs se félicitent-ils de la résolution attendue du différend opposant la Commission européenne à l'État à ce sujet. En effet, ce différend obère les perspectives de développement de la toute la filière hydroélectricité française depuis 20 ans. À l'heure où le protectionnisme américain et le bellicisme russe éprouvent chaque jour la sécurité d'approvisionnement énergétique de la France et de l'Union européenne, les autorités nationales et européennes doivent définir les modalités d'application de cet accord de principe, sans rien sacrifier, ni de la garantie fondamentale de notre souveraineté énergétique nationale, ni de l'harmonisation légitime des règles du marché européen de l'énergie. Convenir de telles modalités d'application est également indispensable à la réussite de notre transition énergétique nationale, et donc à la réduction des émissions européennes de 55 % d'ici 2030 pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, conformément à nos engagements européens et internationaux.

Les rapporteurs sont aussi convaincus de la nécessité pour les parlementaires, députés comme sénateurs, de parler d'une même voix sur ce sujet transpartisan, d'intérêt national. C'est pourquoi les rapporteurs saluent le travail effectué par la mission d'information conduite par les députés, sur les modes de gestion et d'exploitation des installations hydroélectriques, dont les conclusions ont été rendues publiques le 13 mai dernier. Les rapporteurs partagent le constat formulé par les députés sur la préférence donnée au changement de régime des concessions vers les autorisations. Ils constatent que l'accord de principe annoncé évoque l'éventualité d'une traduction législative prochaine, le cas échéant dans le cadre d'une proposition de loi déposée par ces députés. Les rapporteurs rappellent que le Sénat avait proposé l'expérimentation d'un tel passage, à l'article 21 de la proposition de loi dite « Gremillet », déposée le 26 avril 2024 puis adoptée au Sénat, en première lecture, le 16 octobre 2024, et en deuxième lecture, le 8 juillet 2025. Dans la mesure où l'examen en deuxième lecture de cette proposition de loi n'est pas encore intervenu à l'Assemblée nationale, les rapporteurs appellent les députés à amender ce texte pour y introduire leurs propositions, afin de réaliser le passage du régime des concessions vers celui des autorisations. Il s'agit en effet du véhicule législatif le plus rapide et le plus aisé à faire prospérer.

En identifiant précisément les lignes directrices du Sénat, les rapporteurs souhaitent que leur rapport d'information serve de point d'appui à la définition des modalités d'application de cet accord de principe. C'est pourquoi ils proposent 15 propositions, réunies en 4 axes.

A. LE PREMIER AXE VISE À ÉVALUER EN AMONT LA ROBUSTESSE TECHNIQUE ET L'IMPACT FINANCIER DU CHANGEMENT DE RÉGIME



Dans la mesure où les implications juridiques et financières d'un tel changement sont fortes, les rapporteurs plaident pour évaluer son impact financier, *via* la Cour des comptes, et sa robustesse technique, *via* le Conseil d'État.

De plus, ils préconisent de ne légiférer qu'en possession d'une lettre de confort de la Commission européenne, garantissant la compatibilité du changement de régime avec le droit de l'Union européenne.

Enfin, compte tenu de l'urgence de la situation, ils proposent de légiférer préférentiellement par le biais d'amendements à la proposition de loi dite « Gremillet », dès son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

B. LE DEUXIÈME AXE TEND À SÉCURISER LES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU CHANGEMENT DE RÉGIME



En premier lieu, les rapporteurs proposent d'exclure de ce changement les concessions qui viennent d'être renouvelées (Rhône), celles pour qui l'activité fluviale est principale et l'activité hydroélectrique accessoire (Seine, Moselle) ou encore celles qui sont régies par des accords internationaux¹ (Rhin, Doubs, L'Arve, Emosson).

S'agissant du transfert de propriété des ouvrages hydroélectriques, les rapporteurs proposent trois garde-fous. Le premier est financier : il s'agit de garantir la juste évaluation des indemnités de résiliation des contrats de concession et des prix de cession de ces ouvrages par une commission d'experts indépendants. Le second est juridique : il consiste à prévoir la faculté pour l'État de s'opposer à la cession de ces ouvrages, ainsi qu'un haut niveau de contrôle par ce dernier de l'organisation et de l'exploitation de ces ouvrages. Le dernier est social : il vise à préserver le statut national des personnels des IEG sur ces ouvrages.

Concernant la contrepartie au maintien des exploitants historiques, les rapporteurs appuient son encadrement par la CRE. De plus, ils estiment que cette contrepartie doit laisser inchangée la gestion opérationnelle des installations hydrauliques par leurs propriétaires. Enfin, ils considèrent que cette contrepartie doit être restreinte à une part temporaire et limitée de la commercialisation de l'électricité issue des installations hydrauliques.

C. LE TROISIÈME AXE PROPOSE DE TERRITORIALISER LA GOUVERNANCE ET LES PROCÉDURES APPLICABLES AU SECTEUR DE L'HYDROÉLECTRICITÉ, À L'OCCASION DU CHANGEMENT DE RÉGIME



Pour ce faire, les rapporteurs plaident pour faciliter la mise en œuvre des projets hydrauliques. Tout d'abord, ils proposent de consolider les compétences du ministre chargé de l'énergie dans le cadre du nouveau régime d'autorisation. Au-delà, ils appellent à veiller à l'absence de surtransposition dans l'application des règles relatives à la continuité écologique des cours d'eau. Enfin, ils proposent d'appliquer à l'ensemble des installations hydrauliques deux novations sénatoriales en faveur de la « petite hydroélectricité », issues de la loi dite « Climat-Résilience », du 22 août 2021 : il s'agit du médiateur national de l'hydroélectricité et du portail national de l'hydroélectricité.

De plus, les rapporteurs appellent à mieux associer les collectivités territoriales à ces projets hydrauliques. D'une part, ils proposent de préserver la perception de leurs redevances, en privilégiant le dispositif calqué sur les concessions non échues, c'est-à-dire excluant tout revenu normatif et tout prix cible, qui leur est le plus favorable. D'autre part, ils suggèrent de consolider la gouvernance tripartite de l'eau entre l'État, les collectivités territoriales et les exploitants hydrauliques, notamment dans la révision des cahiers des charges. Enfin, ils préconisent de mieux intégrer la résilience au changement climatique, dont la gestion des sécheresses et des crues, très prégnante pour les territoires ruraux, à cette révision.

¹ Notamment avec l'Allemagne et la Suisse.

D. LE DERNIER AXE PRÉVOIT DE COMPLÉTER LE CHANGEMENT LÉGISLATIF DE RÉGIME PAR UNE RÉVISION DES CADRES RÉGLEMENTAIRE ET EUROPÉEN APPLICABLES AU SECTEUR DE L'HYDROÉLECTRICITÉ



Tout d'abord, les rapporteurs plaident pour intégrer ce changement au décret en cours sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ils proposent d'y fixer des objectifs au Gouvernement visant : d'une part, à atteindre une capacité pour l'hydroélectricité de 29 GW d'ici 2035 ; d'autre part, à opérer pour les concessions hydroélectriques leur passage du régime des concessions vers celui des autorisations, en appliquant une contrepartie sur celles du groupe EDF ; également, à laisser inchangée la concession de la CNR, *a minima* jusqu'à son expiration ; enfin, à négocier l'exclusion de l'hydroélectricité du champ de la directive dite « Concession », du 26 février 2014.

En outre, les rapporteurs appellent les autorités nationales à négocier cette exclusion auprès des autorités européennes, quelles qu'en soient les difficultés. En effet, une révision suppose le soutien d'autres pays européens, présente un calendrier d'application éloigné et ne résout pas à elle seule le différend entre la Commission européenne et l'État.

POUR EN SAVOIR +

- Les travaux de la commission sur l'hydroélectricité de 2021
- Les travaux de la commission sur la loi « Climat-Résilience » de 2021
- Les travaux de la commission sur la CNR de 2022
- Les travaux de la commission sur la loi « Aper » de 2023
- Les travaux de la commission sur la programmation énergétique de 2025
- L'avis budgétaire sur les crédits énergie de la mission écologie de 2025



Dominique Estrosi Sassone

Présidente
Sénateur des
Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Patrick Chauvet

Rapporteur
Sénateur de la
Seine-Maritime
(Union Centriste)



Fabien Gay

Rapporteur
Sénateur de la
Seine-Saint-Denis
(Communiste
Républicain
Citoyen
et Écologiste
– Kanaky)



Daniel Gremillet

Rapporteur
Sénateur
des Vosges
(Les Républicains)



Jean-Jacques Michau

Rapporteur
Sénateur
de l'Ariège
(Socialiste,
Écologiste
et Républicain)

[COMMISSION
DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES](#)

Téléphone :
01.42.34.23.20

[Consulter la page
de la mission](#)

