

Hydroélectricité : sécuriser l'avenir d'un actif essentiel pour notre pays et nos territoires

Marie-Noëlle Battistel*

À la fois figure du patrimoine de nos vallées et outil de la transition énergétique, nos barrages hydroélectriques français incarnent tout autant l'histoire que l'avenir. Géants de pierre, de ciment ou de terre, ils ont bouleversé nos habitudes et enclenché, au fil de l'eau et des années, la révolution industrielle qui donnera rayonnement et identité à nos territoires. En cette année 2025 qui célèbre le centenaire de l'exposition internationale de la houille blanche, nos barrages restent plus que jamais les marqueurs d'une modernité qui a traversé le siècle.

L'hydroélectricité occupe aujourd'hui un rôle pivot dans le mix énergétique français. Cette énergie verte est une ressource propre, produite localement et parfaitement stockable et pilotable.

Elle participe également à une meilleure gestion de la ressource en eau, au travers du multi-usage de l'eau qui s'est développé au fil des années et aide à préserver les écosystèmes, tout en ayant un impact environnemental limité, participant ainsi à la lutte contre le réchauffement climatique.

L'hydroélectricité est donc liée à deux biens communs de première nécessité que sont l'eau et l'électricité.

Mais depuis plus de 15 ans, son développement est menacé par deux précontentieux européens qui pèsent sur l'État français autour du renouvellement des concessions.

Les travaux parlementaires menés pour trouver des solutions conciliant intérêt national et exigences européennes

Depuis 12 ans, j'ai pu conduire plusieurs missions d'information pour la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale afin de trouver des solutions alternatives à la mise en concurrence en 2013, 2018 et 2025.

La mission d'information que j'ai récemment conduite avec mon collègue Philippe Bolo consacrée aux modes de gestion et d'exploitation des installations hydroélectriques avait pour objet d'étudier la robustesse juridique des différentes solutions permettant de clore les précontentieux ouverts par la Commission européenne contre la France concernant le renouvellement de ses concessions hydroélectriques, et de relancer le développement du parc hydroélectrique français, indispensable à la transition énergétique du pays.

Le rapport [Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, 2025] que nous avons produit est le fruit de sept mois de travaux, au cours desquels ont été auditionnés les exploitants actuels des ouvrages concédés, leurs concurrents, les représentants de leurs personnels, les usagers de l'eau et les collectivités territoriales concernées, ainsi que plusieurs avocats et professeurs de droit. De nombreux échanges ont également eu lieu avec les cabinets ministériels et services de l'État compétents, ainsi qu'avec les directions générales de la concurrence et des marchés de la Commission européenne.

* Députée de l'Isère.

La mission d'information a également visité trois usines hydroélectriques dans différents territoires, ainsi que divers sites techniques de maintenance et de recherche.

Le contexte de ces précontentieux et le refus de la France de remettre ses concessions en concurrence

Près de 14 % de la production électrique de la France et plus de la moitié de son électricité renouvelable ont été produites en 2024 par environ 2 640 ouvrages hydroélectriques. Depuis 1919, les plus importants d'entre eux (environ 340 à ce jour, mais représentant 99 % de la puissance installée) sont la propriété de l'État et relèvent d'un régime concessif.

Longtemps, ces concessions ont été renouvelées de gré à gré, avec un droit de préférence aux exploitants sortants, jusqu'à ce que la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 supprime ce droit de préférence afin de mettre le droit français en conformité avec les règles européennes en matière de concurrence. L'exigence d'une remise en concurrence des contrats de concession a été réaffirmée par la directive européenne «Concessions» du 26 février 2014, et retranscrite par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

Toutefois, les pouvoirs réglementaire et législatif de l'époque s'efforçaient déjà d'apporter certains aménagements au principe de remise en concurrence. En outre, les gouvernements successifs se sont montrés assez frileux à le mettre en œuvre. Cela a conduit la Commission européenne à ouvrir deux procédures précontentieuses à l'encontre de la France, la première, en 2015, dénonçant la position dominante d'EDF dans le secteur (sans qu'aucun abus n'ait été relevé), et la seconde, en 2019, relative à l'absence de remise en concurrence des concessions hydroélectriques. La France n'était pas seule concernée puisque la seconde procédure avait aussi été ouverte à l'encontre de sept autres États membres (Autriche, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Royaume-Uni et Suède) qui ont au fil du temps réglé en partie leurs contentieux.

En France, ces différends se sont heurtés à l'affirmation croissante — et unanime aujourd'hui — du refus des responsables politiques et des citoyens français d'ouvrir systématiquement à la concurrence l'exploitation de ces ouvrages stratégiques, laissant ainsi croître le nombre de concessions échues prolongées sous le régime des délais glissants. Cela pourrait concerner 61 concessions à la fin de l'année 2025, et potentiellement la moitié de l'ensemble des ouvrages concédés dans les 10 à 15 prochaines années. Ce régime transitoire permet d'assurer la continuité du service public, mais il gèle tous les investissements en dehors des travaux de maintenance. De plus, il n'écarte pas le risque que la France soit un jour condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne à payer d'importantes astreintes jusqu'à la remise en concurrence des concessions échues.

L'exploitation du parc hydroélectrique français se trouve ainsi dans une impasse depuis plus de dix ans : non seulement les exploitants des concessions en délais glissants ignorent quand ils sortiront du *statu quo*, ce qui limite les projets, mais les règles européennes dissuadent les exploitants des concessions en cours d'engager des investissements trop importants qui obligeraient à remettre leurs concessions en concurrence.

Les enjeux, vitaux pour notre pays et nos territoires, qui fondent le rejet de la mise en concurrence des concessions

L'enjeu d'optimiser les services apportés par l'hydroélectricité au bon fonctionnement du système électrique et à la transition énergétique est plus crucial que jamais. Par son ampleur, sa pilotabilité, sa flexibilité et ses capacités de stockage d'énergie, le parc hydroélectrique est un outil central de l'ajustement entre offres et besoins et de l'intégration des autres énergies renouvelables dans le réseau électrique français mais aussi européen via les différentes interconnexions.

Ce rôle stratégique est une des raisons du refus français de remettre les grands ouvrages hydroélectriques en concurrence.

Mais il n'en est pas la seule motivation.

Au premier rang de ces arguments figure l'importance d'une gestion intégrée de la ressource en eau, qui dépasse largement le seul enjeu de la production d'électricité. Les grands ouvrages hydroélectriques jouent un rôle essentiel dans le partage de la ressource entre les différents utilisateurs, mais aussi dans la gestion des crues et des périodes de sécheresse. Les volumes retenus par les installations représentent souvent l'essentiel des réserves d'eau potable superficielles d'un bassin versant. Leur bonne gestion et leur disponibilité sont donc d'importance vitale pour ces bassins et pour les populations qui y vivent. Ces divers services au public impliquent un dialogue spécifique et complexe entre exploitants et territoires eu égard aux contraintes et besoins spécifiques de chaque territoire, requérant une attention particulière compte tenu de l'importance de l'eau en tant que bien public d'une valeur fondamentale pour tous les citoyens de l'Union européenne.

Ce sont ces mêmes arguments qui ont fondé l'exemption du secteur de l'eau de l'application de la directive «Concessions» dès son adoption en 2014. Nous considérons donc comme indispensable et légitime d'engager une demande d'exemption des activités hydroélectriques du champ d'application de cette directive. À cet effet, nous avons déposé une proposition de résolution européenne invitant le gouvernement à défendre cette démarche, qui a été adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes. Avec l'ensemble des membres de la mission d'information, représentant la quasi-totalité des groupes politiques composant l'Assemblée nationale, nous avons également adressé une contribution soutenant cette demande à la Commission européenne, dans le cadre de sa procédure d'évaluation de la directive «Concessions».

La révision de la directive, qui a notre préférence, est une des solutions étudiées, de même que la piste de la création d'une quasi-régie et celle du passage à un régime d'autorisation, à la lumière de différents critères, relatifs à la capacité de ces pistes à solder les deux procédures précontentieuses, aux priorités de l'exploitation

des ouvrages (sécurité d'approvisionnement et bon fonctionnement du système électrique et partage de la ressource en eau, notamment), à leurs impacts sur les conditions de leur gestion (synergies, conditions statutaires et salariales, intérêt pour les finances publiques nationales et locales, coûts pour les consommateurs), mais aussi au regard de quatre considérations fondamentales : leur conséquence sur la propriété des ouvrages, les délais nécessaires à leur mise en œuvre, leur applicabilité à tous les exploitants et leur acceptabilité par les différentes parties prenantes.

Outre le *statu quo*, trois autres pistes ont été écartées car n'offrant à l'évidence que des réponses incomplètes ou fragiles aux problématiques posées ne permettant pas la sortie des contentieux : la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), la qualification de service d'intérêt économique général (SIEG) et la prolongation contre travaux.

En dépit de sa faisabilité juridique, la quasi-régie a finalement été écartée en raison des multiples pertes opérationnelles qu'elle entraînerait, et parce qu'elle a été unanimement rejetée par les exploitants et leurs organisations syndicales représentatives, ainsi que par une large majorité des membres de la mission d'information.

Les deux autres pistes — révision de la directive et passage au régime d'autorisation — ont été, au contraire, bien accueillies par les parties prenantes, même si c'est parfois par défaut s'agissant du passage à l'autorisation. Toutefois, l'évaluation de ces deux dernières options montre qu'elles ne sont pas exemptes de tout inconvénient et ne permettent pas de lever à coup sûr, à elles seules, les deux précontentieux européens. D'autre part, le passage en régime d'autorisation est par exemple complexe pour les concessions d'aménagement comme celle de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) que nous avons écartée au regard également d'une évolution de la loi de 2021 qui autorise la prolongation de sa concession jusqu'en 2041.

Les échanges avec la Commission européenne ont ainsi souligné la nécessité de négocier des

mesures compensatoires complémentaires qui, en sus de l'invocation de raisons impérieuses d'intérêt général justifiant d'écarter la mise en concurrence, permettraient plus facilement à la France de justifier des aménagements au principe de liberté d'établissement mentionné à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Nous avons donc étudié également l'opportunité et les modalités envisageables d'une mise à disposition d'une partie de l'hydroélectricité produite sur les marchés.

Quoi qu'il en soit, au regard des délais nécessaires à l'aboutissement du processus de révision et de l'urgence de relancer les investissements stratégiques, il est important de mener de front une démarche collective pour obtenir l'indispensable exemption des activités hydroélectriques de l'application de la directive «Concessions» et une bascule du régime concessif actuel à un régime d'autorisation adapté à l'acuité des différents enjeux qui y sont attachés. Selon le résultat des négociations avec la Commission européenne, ce changement de régime pourrait permettre de lever plus vite les précontentieux et pourrait débloquer la situation de nombreuses concessions.

Nous travaillons actuellement à une proposition de loi pour la mise en œuvre de ce dispositif qui doit décider du périmètre des concessions concernées dans un passage au régime d'autorisation, du rythme de mise en œuvre et des mesures compensatoires de mise à disposition de volumes de productibles qui ne devra en aucun cas être disproportionné et devra permettre de conserver une capacité d'investissement aux opérateurs historiques.

Je reste convaincue de la nécessité de développement de l'hydroélectricité et du confortement de ses ouvrages qui contribuent largement à garantir notre souveraineté énergétique en diversifiant notre production. Ce combat que je mène depuis des années doit être enfin gagné pour préserver l'essentiel. Celui d'un modèle qui place la sécurité, la souveraineté, l'éthique et la réussite de la transition énergétique au-dessus

de la marchandisation. Bien vital de nos sociétés et bien commun pour l'humanité, l'énergie ne peut s'envisager uniquement sous l'angle de règles théoriques d'une concurrence «libre et non faussée».

La France, au-delà des sensibilités politiques, doit convaincre Bruxelles. C'est l'objectif que je poursuis sans relâche à mon humble niveau en espérant que l'année anniversaire des 100 ans de la houille blanche verra l'aboutissement de ce long combat.

RÉFÉRENCE

[Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, 2025](#). Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires économiques sur les modes de gestion et d'exploitation des installations hydroélectriques et présenté par Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Philippe Bolo.

BIOGRAPHIE

MARIE-NOËLLE BATTISTEL est une femme politique membre du parti socialiste. Membre du conseil municipal de La-Salle-en-Beaumont dès 1995, elle en est maire de 1998 à 2017. Elle devient députée de la 4^e circonscription de l'Isère en 2010 et est réélue en 2012, 2017, 2022 et 2024. Éluée conseillère régionale en 2021, elle quitte ce mandat en 2023 pour se consacrer entièrement à sa tâche de parlementaire. Vice-présidente de la commission des affaires économiques, elle est très engagée sur les sujets énergétiques dont l'hydroélectricité et la défense des intérêts des zones de montagne. Elle a été présidente de l'Association nationale des élus de la montagne de 2016 à 2018.