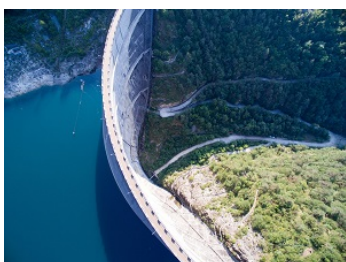




31 mars 2021

...la proposition de loi tendant à...

INSCRIRE L'HYDROÉLECTRICITÉ AU CŒUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE



Le 31 mars 2021, la **commission des affaires économiques a adopté la [proposition de loi n° 389](#)**, déposée par M. Daniel GREMILLET, président du groupe d'études « Énergie » (sénateur des Vosges – Les Républicains), Mme Sophie PRIMAS, présidente de la commission des affaires économiques (sénateur des Yvelines – Les Républicains) ainsi que plusieurs de leurs collègues, **tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.**

Issu d'un engagement pris par l'auteur¹, à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat »², dont il était le rapporteur pour le Sénat, cette proposition de loi a nécessité pour son élaboration la rencontre de **50 personnalités** au cours de **25 auditions**³.

Composée de **19 articles**, regroupés en **3 chapitres**, elle propose d'activer **3 leviers** d'action : consolider le cadre stratégique en faveur de la production d'énergie hydraulique, simplifier les normes qui leur sont applicables et renforcer les incitations fiscales existantes.

La proposition de loi entend restaurer le rôle des parlementaires et des élus locaux dans le domaine de l'hydroélectricité. Le législateur fixera les objectifs et en évaluera l'application. Les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) seront mieux associés à la vie des installations hydroélectriques, à commencer par celle nos barrages.

Elle vise également à offrir aux professionnels de l'hydroélectricité un cadre plus adapté. Ils disposeront de procédures simplifiées, de relations facilitées et d'une information confortée. Ils bénéficieront aussi d'allègements fiscaux, pour mieux articuler les activités hydroélectriques avec la préservation de la biodiversité.

Parce que bon nombre des difficultés rencontrées localement sont de nature réglementaire, et non législative, **l'auteur a déposé en complément une [proposition de résolution n° 390](#) tendant à lever les freins réglementaires et administratifs au plein essor de l'hydroélectricité.**

Le rapporteur de la proposition de loi pour la commission des affaires économiques est M. Patrick CHAUVET (sénateur de la Seine-Maritime – Union centriste).

Parce que cette proposition de loi modifie largement le droit existant, **la commission des affaires économiques a proposé de déléguer certains articles** : celui sur les règles de continuité écologique des cours d'eau⁴, à la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** ; ceux sur la fiscalité applicable aux projets hydroélectriques⁵, à la **commission des finances**.

¹ L'auteur avait regretté que le périmètre initial de la loi « Énergie-Climat », retenu par le Gouvernement, n'ait pas permis, en application de l'article 45 de la Constitution, d'aborder plus en détail l'hydroélectricité ; il s'était engagé « à travailler à une proposition de loi sur le sujet » en particulier sur les « enjeux liés à la continuité écologique des cours d'eau ou à la fiscalité applicable aux moulins ».

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

³ Par la commission des affaires économiques.

⁴ Article 5.

⁵ Articles 12 à 16.

Les rapporteurs pour avis de cette proposition de loi pour ces commissions sont respectivement Mme Laurence MULLER-BRONN (sénatrice du Bas-Rhin – Les Républicains) et Mme Christine LAVARDE (sénateur des Hauts-de-Seine – Les Républicains).

C'est donc un travail collégial, mobilisant les compétences de trois commissions et l'expertise de trois rapporteurs, **qui a été conduit par le Sénat**.

Il s'agit ainsi d'un signal clair adressé en direction de l'hydroélectricité – première source d'énergie renouvelable – **et singulièrement de ses acteurs de terrain** – professionnels, collectivités territoriales, associations ou propriétaires de « moulins à eau ».

Il s'agit surtout de mesures concrètes, destinées à favoriser l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050, consacré par la commission des affaires économiques, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat ».

À quelques semaines de l'examen par le Sénat du projet de loi « Climat-Résilience », **étonnamment muet sur l'hydroélectricité, il y a tout lieu de s'en réjouir**.

En définitive, **la proposition de loi est à l'image de la transition énergétique en laquelle croit la commission des affaires économiques** : une transition énergétique ambitieuse mais concrète, ancrée dans nos territoires, qui fait confiance à la libre initiative de nos entreprises, de nos collectivités ou de nos associations.

Car la transition énergétique ne peut pas s'écrire par la négative : il faut, tout au contraire, privilégier la confiance à la contrainte, l'incitation économique à l'alourdissement fiscal, le droit souple à l'étouffement normatif.

C'est cette vision d'une « écologie positive », d'une « écologie des territoires », que l'auteur et le rapporteur et, plus largement, l'ensemble des membres impliqués de la commission des affaires économiques, ont souhaité porter.



Chiffres clés de la proposition de loi



personnalités
entendues au cours
de 25 auditions



articles
en 3 chapitres



leviers d'action :
stratégique, normatif,
fiscal

1. PREMIÈRE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES, L'HYDROÉLECTRICITÉ EST CONFRONTÉE À DE MULTIPLES DIFFICULTÉS

A. L'HYDROÉLECTRICITÉ, PREMIÈRE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

L'énergie hydraulique présente un caractère historique indéniable, puisque nos « moulins à eau » ont été utilisés à des fins économiques, dès le XIII^e siècle, et de production d'électricité, dès le XIX^e siècle.

Au sortir des deux guerres mondiales, l'hydroélectricité fut une source d'énergie au fondement de notre redressement économique, avec la loi du 19 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et celle du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Aujourd'hui, l'hydroélectricité constitue notre première source d'énergie renouvelable : elle représente ainsi 50,3 % de notre production d'électricité renouvelable et 13 % de notre production d'électricité totale¹.

S'élevant à 25,5 gigawatts (GW), la capacité installée de la production hydraulique est portée par 2 500 installations, dont 400 relèvent du régime de la concession et 2 100 de celui de l'autorisation, selon que leur puissance excède ou non 4,5 mégawatts (MW)².

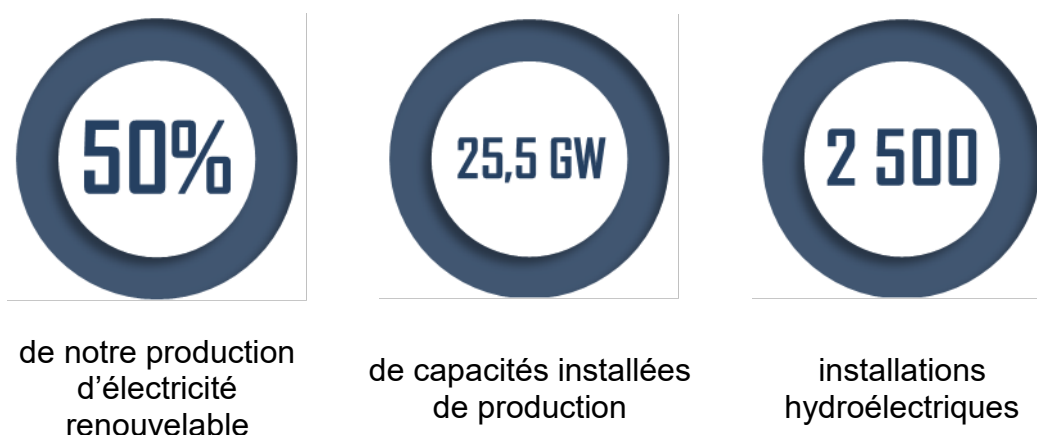
On distingue généralement plusieurs types d'installations hydroélectriques :

- Les installations « au fil de l'eau » fonctionnent sans retenue d'eau, au contraire des installations « par éclusées » ou « centrales de lac » ;
- Quant aux stations de transfert d'électricité par pompage (STEP), elles permettent de stocker ou de restituer l'énergie hydraulique entre un bassin supérieur et un autre inférieur, selon les besoins de consommation en électricité.

Parmi ces installations de production d'énergie hydraulique, la « petite hydroélectricité » représente une proportion substantielle : en effet, elle est assimilée aux 2 270 installations dont la puissance maximale brute est inférieure à 10 MW, qui représentent 2,2 GW de capacité installée et 6 à 7 térawattheures (TWh) de production effective³.

S'agissant du stockage de l'énergie hydraulique, il est encore en développement, avec 6 STEP⁴.

L'hydroélectricité : pilier vert de notre mix énergétique



¹ Réseau de transport d'électricité (RTE), Bilan électrique 2020, janvier 2021.

² Commission de régulation de l'énergie (CRE), Rapport Coût et rentabilités de la petite hydroélectricité en métropole continentale, janvier 2020.

³ France Hydroélectricité, La petite hydroélectricité. Produire avec son temps pour demain, janvier 2018.

⁴ Électricité de France (EDF).

B. DES EXTERNALITÉS POSITIVES POUR NOS TERRITOIRES

Outre la production d'électricité, l'énergie hydraulique présente de nombreuses externalités positives pour nos territoires :

- Tout d'abord, **ses émissions sont limitées** entre 10 et 13^{1,2} grammes d'équivalents en dioxyde de carbone par kilowattheure (gCO₂eq/kWh), ce qui en fait une source d'énergie largement décarbonée ;
- En outre, **les installations « par éclusées » ou « centrales de lac » ainsi que les STEP offrent une solution de modulation et de stockage de l'électricité**, ce qui contribue à garantir l'équilibre entre la production et la consommation d'énergie et à renforcer la flexibilité et la sécurité du système électrique ;
- **Nos concessions hydroélectriques permettent de surcroît d'autres usages**, bien au-delà de la production ou du stockage de l'électricité : **l'alimentation en eau potable, l'irrigation des terres agricoles ou la navigation marchande ou récréative** ;
- Sur le plan économique, **l'hydroélectricité représente au total 3,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 636 millions d'euros d'investissements et 11 600 emplois**³ ;
- **Elle constitue un levier d'aménagement pour nos territoires ruraux**, en particulier en zones de montagne, les trois quarts des installations hydroélectriques étant situées en régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur⁴ ;
- Enfin, d'un point de vue patrimonial, **nos « moulins à eau » sont à l'évidence d'une grande richesse.**

Des externalités positives pour nos territoires ruraux



C. DES FREINS PERSISTANTS AU POTENTIEL HYDROÉLECTRIQUE

En dépit de son intérêt, l'hydroélectricité est confrontée à plusieurs freins.

1. Le premier a trait à la faiblesse du cadre stratégique.

Si la loi « Énergie-Climat » a fait progresser notre cadre stratégique, en matière énergétique et climatique, **elle n'a pas permis de le parachever s'agissant de l'hydroélectricité.**

¹ Selon que les installations disposent d'un réservoir ou sont « au fil de l'eau ».

² Selon une analyse du cycle de vie (ACV).

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), *Étude Marchés et emplois dans le domaine des énergies renouvelables, 2014-2016, mars 2019.*

⁴ Réseau de transport d'électricité (RTE) France, *Bilan électrique 2020, janvier 2021.*

Certes, **plusieurs progrès ont été réalisés depuis l'adoption de cette loi** :

- D'abord, la nécessité d'« *encourager la production d'énergie hydraulique* » et notamment « *la petite hydroélectricité* » a été inscrite parmi les **objectifs de notre politique énergétique nationale**, à l'initiative de la commission des affaires économiques (4° bis de l'article L. 100-4 du code de l'énergie) ;
- Ensuite, la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**¹ prévoit les cibles de 26,4 à 26,7 GW de puissance installée pour l'hydroélectricité d'ici à 2028 et de 1,5 GW pour les STEP entre 2030 et 2035 ;
- Enfin, la « **loi quinquennale** », qui déterminera, à compter de 2023, les objectifs de notre politique énergétique nationale, devra en comprendre sur le « *développement des énergies renouvelables pour l'électricité* » et la « *diversification du mix de production d'électricité* » (Article L. 100-1 A du même code).

Pour autant, **ce cadre stratégique est inachevé** :

- Les objectifs figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ne sont **ni chiffrés, ni complets**, contrairement à toutes les autres énergies décarbonées ;
- Ceux inscrits dans la PPE sont **en-deçà des attentes des professionnels** et ne tiennent pas compte des différents régimes ou puissances des installations hydroélectriques ;
- Enfin, ceux prévus par la « loi quinquennale » ne prennent pas assez en compte la **production hydraulique et son stockage**, à l'inverse de la rénovation énergétique.

2. Une autre difficulté provient de la complexité normative.

Si les lois « Transition énergétique »², « Autoconsommation »³ et « ASAP »⁴ ont permis d'ajuster certains normes, **un chantier de simplification d'ampleur reste nécessaire.**

Ces lois ont respectivement apporté quelques avancées utiles :

- D'abord, les installations hydroélectriques entrent dans le champ de l'**autorisation environnementale**, ce qui signifie que les porteurs de projets peuvent bénéficier de souplesses de la part des services de l'État (dossier, instruction et enquête publique uniques ; calendrier des procédures ; certificat de projet⁵) ;
- Ensuite, une dérogation à l'application des règles de continuité écologique a été introduite pour les « **moulins à eau** »⁶ (article L. 214-18-1 du code de l'environnement) ;
- Enfin, depuis la loi « ASAP », dont l'auteur de la proposition de loi était le rapporteur pour le Sénat, les porteurs de projets peuvent faire examiner, dans le cadre de l'autorisation environnementale, leur éventuelle **demande de dérogation aux objectifs de qualité et de quantité des eaux** fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Cependant, **l'hydroélectricité demeure entravée par la complexité** :

- **Cette complexité est normative**, car cette activité doit s'articuler avec les règles relatives à la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, prévue par la loi « LEMA »⁷, prise en application d'une directive européenne⁸ :

¹ Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

⁴ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

⁵ C'est-à-dire un cadrage préalable sur les procédures et les délais applicables au projet.

⁶ Ils sont dispensés des règles prévues pour les cours d'eau de catégorie 2.

⁷ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et sur les milieux aquatiques.

⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

- cette loi prévoit un classement des cours d'eau en deux catégories¹, interdisant tout obstacle sur ceux de catégorie 1 et imposant des aménagements sur ceux de catégorie 2 (Article L. 214-17 du code de l'environnement) : à elle seule, la catégorie 1 réduit les deux tiers du potentiel de développement de l'hydroélectricité² ;
- la loi « LEMA » a également introduit une obligation en matière de « débit réservé »³ (Article L. 214-18 du même code), qui pèse aussi sur ce potentiel.

- **À cette complexité normative s'ajoute une complexité administrative :**

- à l'échelle nationale, l'action du ministère de la transition écologique (MTE) est partagée entre deux directions pour le suivi des installations hydroélectriques : la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), pour le régime de la concession, et la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), pour celui de l'autorisation ;
- localement, les pétitionnaires font face à beaucoup d'acteurs : les directions départementales des territoires – DDT, les directions générales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL, les offices français de la biodiversité – OFB, les agences de l'eau, les architectes des bâtiments de France – ABF, les services des impôts des entreprises – SIE, les collectivités territoriales, EDF, Enedis...

- Au total, **cette situation de complexité pèse sur les dépenses des professionnels**, leurs dépenses d'investissement s'élevant entre de 2 100 à 5 600 euros par kilowatt (kW) et celles de fonctionnement entre 40 et 130 euros ; à titre d'illustration, une « passe à poissons » représente un coût de 2 à 5 millions d'euros pour une centrale d'1 MW⁴.

3. Enfin, l'hydroélectricité est soumise à une forte pression fiscale.

S'il existe des dispositifs de soutien fiscaux ou budgétaires en matière d'hydroélectricité, **leur montant demeure limité.**

Certes, **quelques dispositifs de soutien ont récemment été institués :**

- La loi de finances initiale pour 2019⁵ a permis aux communes et aux EPCI d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) « *les parties d'une installation hydroélectrique destinées à la préservation de la biodiversité et de la continuité écologique* » à l'instar des « passes à poissons » (Article 1382 G du code général des impôts)
- Des dispositifs de soutien existent également dans ce domaine, en guichet ouvert pour les installations neuves ou rénovées inférieures à 1 MW et par appel d'offres pour celles neuves entre 1 et 4,5 MW.

Pour autant, **le montant de ces dispositifs de soutien compense parfois à peine les charges fiscales pesant sur les porteurs de projets :**

- Les installations hydroélectriques entrent en effet dans le champ de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), de la contribution économique territoriale (CET) – composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) –, de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), des taxes foncières – sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) –, des redevances diverses – comme celles des agences de l'eau ;

¹ Sur les cours d'eau de catégorie 1, qui sont caractérisés par un très bon état écologique ou identifiés comme des réservoirs biologiques, il est interdit d'accorder toute nouvelle autorisation ou concession d'ouvrages constituant « un obstacle à la continuité écologique ». Sur les cours d'eau de catégorie 2, sur lesquels il est nécessaire d'assurer « le transport des sédiments ou la circulation des poissons », la gestion, l'entretien et l'équipement d'ouvrages sont subordonnés à des règles définies par l'autorité administrative.

² France Hydroélectricité, La petite hydroélectricité. Produire avec son temps pour demain, janvier 2018

³ C'est-à-dire le maintien d'un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces.

⁴ CRE, Rapport Coût et rentabilités de la petite hydroélectricité en métropole continentale, janvier 2020.

⁵ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- Au total, **les charges fiscales représentent entre 10 et 50 euros par kW** ; à titre d'illustration, la taxe foncière concentre 7 % du total des coûts de fonctionnement annuels¹.

Des freins persistants à l'essor de l'hydroélectricité



« Relais naturel des acteurs locaux, de nos entreprises comme de nos élus, la commission des affaires économiques est très attentive à l'application effective de la transition énergétique. Or, l'hydroélectricité est un complet impensé de la politique conduite par le Gouvernement : nulle trace dans la loi "Énergie-Climat", le plan de relance ou le projet de loi "Climat-Résilience". C'est dommage, car l'hydroélectricité, l'une des plus anciennes et des plus importantes sources d'énergie renouvelable, est porteuse d'externalités positives pour nos territoires. Je me félicite que notre commission ait entendu corriger ce regrettable oubli. » - Sophie PRIMAS, présidente

¹ CRE, Rapport Coût et rentabilités de la petite hydroélectricité en métropole continentale, janvier 2020.

2. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, QUI COMPLÈTE UTILEMENT LA LOI « ÉNERGIE-CLIMAT », À QUELQUES SEMAINES DE L'EXAMEN PAR LE SÉNAT DU PROJET DE LOI « CLIMAT-RÉSILIENCE »

A. UN CADRE STRATÉGIQUE CONSOLIDÉ

Le **chapitre 1^{er}** de la proposition de loi tend à « *consolider le cadre stratégique en faveur de la production d'énergie hydraulique* ».

- L'**article 1^{er}** conforte l'objectif afférent à l'hydroélectricité, prévu à par l'article L. 100-4 du code de l'énergie : d'une part, en mentionnant la nécessité de maintenir notre souveraineté énergétique, de garantir la sûreté des installations et de favoriser le stockage de l'électricité ; d'autre part, en l'assortissant d'un chiffrage, de 27,5 GW de capacités installées de production d'ici à 2028, dont un quart de hausse entre 2016 et 2028 consacrée aux installations dont la puissance est inférieure à 4,5 MW.
- L'**article 2** intègre à la « loi quinquennale », mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code, des objectifs précis et complets, sur deux périodes successives de cinq ans, pour l'hydroélectricité. Ils détermineront les capacités installées de production pour les installations hydrauliques concédées et autorisées, ainsi que de stockage par des STEP. Ils porteront, tout à la fois, sur la création et la rénovation de ces installations et de ces stations.
- L'**article 3** complète les volets de la PPE consacrés aux énergies renouvelables et au stockage des énergies en prévoyant : une présentation des modalités de mise en œuvre des objectifs fixés pour l'hydroélectricité ; une évaluation des capacités installées de production, nationalement et par région, des installations hydrauliques autorisées et concédées, ainsi que des STEP ; une identification des cours d'eau ou parties de cours susceptibles d'accueillir de nouvelles installations. Ces évaluations et identifications seront réalisées en lien avec les professionnels de l'hydroélectricité et, le cas échéant, les propriétaires de « moulins à eau ».
- L'**article 4** consolide le rapport sur l'impact environnemental du budget, annexé à chaque projet de loi de finances initiale, d'un état évaluatif des moyens publics et privés mis en œuvre pour l'hydroélectricité. Cet état devra comprendre un bilan des autorisations délivrées ou renouvelées pour les installations hydrauliques autorisées. Il devra aussi intégrer un bilan des évolutions, intervenues ou envisagées, dans l'organisation des concessions hydroélectriques, notamment en cas de changement ou de renouvellement de concessionnaires, de regroupement ou de prorogation de concessions.

B. DES NORMES JURIDIQUES SIMPLIFIÉES

Le **chapitre II** tend à « *simplifier les normes applicables aux projets d'énergie hydraulique* ».

- Délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'**article 5** consolide la dérogation aux règles de continuité écologique, prévue pour les « moulins à eau », à l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement. Observant l'interprétation restrictive posée par les services de l'État à la mise en œuvre de cette dérogation, l'article précise que cette dérogation s'applique aux moulins à eau équipés à la date de publication de la loi « Autoconsommation », en cours d'équipement à cette date ou équipés postérieurement à cette date.
- L'**article 6** facilite les augmentations de puissance des installations hydrauliques autorisées, en leur permettant d'augmenter jusqu'à 25 % leur puissance maximale brute, y compris au-delà de 4,5 MW, sans qu'elles ne relèvent pour autant du régime de la concession.
- L'**article 7** prévoit la détermination, par un arrêté du ministère chargé de l'énergie, d'un modèle national pour les règlements d'eau des installations hydrauliques autorisées ou concédées.

- L'**article 8** applique le principe selon lequel « *le silence gardé par l'État pendant deux mois vaut acceptation* » à plusieurs procédures relatives aux concessions hydroélectriques (augmentation de puissance des installations concédées ; participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des sociétés d'économie mixte hydroélectriques – SEMH ; prolongation des concessions en contrepartie de la réalisation de travaux ; regroupement des concessions par chaîne d'aménagements liés à la demande d'un ou de plusieurs concessionnaire(s)).
- L'**article 9** renforce l'information et l'association des élus locaux aux évolutions des concessions hydroélectriques : d'une part, il abaisse de 1 000 MW à 500 MW le seuil de puissance maximale brute au-delà duquel la création d'un comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau est de droit ; d'autre part, il prévoit l'information sans délais des maires et des présidents d'EPCI de toute évolution dans l'organisation des concessions hydroélectriques (changement de concessionnaire ; renouvellement ou prorogation de la concession ; prolongation des concessions en contrepartie de la réalisation de travaux ; regroupement des concessions par chaîne d'aménagements liés à la demande d'un ou de plusieurs concessionnaire(s)).
- L'**article 10** institue une expérimentation pour les installations hydrauliques, autorisées ou concédées, dont la puissance est inférieure à 10 MW de puissance maximale brute, pour une durée de 4 ans. Afin de remédier aux situations de complexité et d'instabilité normatives qui perdurent localement et sont sources de retard ou, pire, de contentieux, cette expérimentation, offrira plusieurs souplesses administratives aux porteurs de projets ou aux gestionnaires (référé unique à l'échelle du département ; certificat de projet étendu ; rescrit¹ ; médiation). Pour que le MTE parle d'une seule voix, le pilotage, l'appui et l'évaluation de l'expérimentation seront assurés conjointement par la DGEC et la DEB.
- L'**article 11** instaure un portail national de l'hydroélectricité, délivrant aux professionnels un accès, à partir d'un point unique et dématérialisé, à l'ensemble des informations utiles (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE ; schémas d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET ; arrêtés de classement des cours d'eau au regard des règles de continuité écologique prévues à l'article L. 214-17 du code de l'environnement ; arrêtés ou délibérations de classement des cours d'eau au regard des règles de domanialité publique prévues à l'article L. 2111-7 du code général de la propriété des personnes publiques ; évaluations et identifications nouvellement réalisées dans le cadre de la PPE).

C. DES INCITATIONS FISCALES RENFORCÉES

Le chapitre III a pour objet de « *renforcer les incitations fiscales afférentes aux projets d'énergie hydraulique* »

- Délégués à la commission des finances, les **articles 12 à 16** renforcent les incitations fiscales applicables aux projets hydroélectriques en instituant :
 - une exonération de principe de TFPB sur les parties des installations hydroélectriques destinées à la préservation de la biodiversité et de la continuité écologique, sauf délibération contraire des communes ou EPCI ;
 - une réduction d'impôt (de 30 %) sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour les propriétaires de « moulins à eau », à raison des travaux réalisés et des équipements acquis pour leur mise en conformité avec les règles de préservation de la biodiversité et de restauration de la continuité écologique ;
 - un mécanisme de suramortissement (de 40 %) sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et l'impôt sur les sociétés (IS) pour les exploitants d'installations hydrauliques autorisées, à raison des biens acquis pour leur mise en conformité avec les règles de préservation de la biodiversité et de restauration de la continuité écologique ;

¹ C'est-à-dire une réponse formelle de l'administration à une question de droit applicable.

- la faculté pour les communes ou EPCI d'exonérer de TFPB ou de CFE, les nouvelles installations hydroélectriques, jusqu'à 2 ans après leur mise en service ;
 - la faculté pour les communes ou EPCI d'exonérer les STEP d'IFER.
- L'article 17 applique un plafond de 3 % du chiffre d'affaires pour le cumul des redevances pour prise d'eau et pour occupation du domaine, pour les installations hydrauliques autorisées situées sur le domaine public fluvial de l'État.

« Cette proposition de loi est le fruit d'un engagement pris à l'occasion de l'examen de la loi "Énergie-Climat", dont j'étais le rapporteur pour le Sénat. Elle a nécessité un travail de préparation au long cours, entrecoupé par la crise de la Covid-19, qui m'a conduit à rencontrer l'ensemble les acteurs de terrain : professionnels, élus locaux, associations de protection de l'environnement et de pêche, administrations. Nos entreprises et nos collectivités me semblent, tout à la fois, convaincues de l'apport de l'hydroélectricité à notre mix énergétique, mais excédées par la complexité et l'instabilité normatives. C'est pourquoi j'ai voulu insister, dans ce texte, sur l'association des élus, la simplification des normes et l'allègement des charges. Ce sont des préalables indispensables à la diffusion concrète de la transition énergétique dans nos territoires. » - Daniel GREMILLET, auteur

Les principaux apports de la proposition de loi initiale	
Pour les professionnels et les citoyens	Pour les parlementaires et les élus locaux
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un cadre stratégique conforté dans le code de l'énergie et la programmation pluriannuelle de l'énergie ✓ Des procédures simplifiées avec l'application du principe « silence gardé par l'État vaut acceptation » ✓ Une expérimentation pour faciliter les relations avec l'État territorial (réfèrent unique départemental, certificat de projet étendu, rescrit, médiation) ✓ Un portail national de l'hydroélectricité ✓ Des allègements de fiscalité, nationale et locale, pour développer les installations de production et de stockage hydrauliques ou assurer leur conformité avec les normes de continuité écologique 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une pleine intégration de la production et du stockage hydraulique à la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023 ✓ Une information annuelle du Parlement dans le cadre du rapport sur l'impact environnemental du budget, annexé à chaque projet de loi de finances initiale ✓ Une conformité avec l'intention du législateur de la dérogation aux règles de continuité écologique applicable aux « moulins à eau » ✓ Une meilleure association des maires et des présidents d'EPCI à la vie des concessions hydroélectriques ✓ Des allègements de fiscalité locale toujours facultatifs, pour garantir la totale liberté des maires et des présidents d'EPCI

Que contient la proposition de résolution complémentaire à la proposition de loi ?

En complément de la proposition de loi, l'auteur a déposé une proposition de résolution tendant à lever les freins réglementaires et administratifs au plein essor de l'hydroélectricité.

Cette proposition de résolution appelle à une nécessaire vigilance quant au devenir de l'hydroélectricité, au regard de la politique européenne de concurrence ; elle propose de mieux articuler les activités hydroélectriques avec les règles de continuité écologique et de compléter les dispositifs de soutien administratifs et financiers existants.

Plus précisément, la proposition de résolution plaide pour :

- **Préserver** notre modèle concessif dans les négociations européennes relatives aux concessions hydroélectriques, en défendant les enjeux de souveraineté énergétique, de sûreté hydraulique et d'aménagement du territoire soulevés par elles ;
- **Appliquer** les outils de modernisation de notre modèle concessif récemment adoptés par le législateur, telles que les possibilités d'augmenter la puissance des installations hydrauliques concédées, de prolonger ces installations en contrepartie de la réalisation de travaux, de regrouper ces installations par chaînes d'aménagements liés ou de constituer des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) ;
- **Intensifier et sécuriser** les actions de priorisation de restauration de la continuité écologique des cours d'eau ;
- **Mettre en œuvre** la dérogation prévue pour les « moulins à eau » en matière de règles de continuité écologique sur les cours d'eau de catégorie 2 ;
- **Favoriser** la révision du classement des cours d'eau de catégories 1 et 2 ;
- **Renforcer** la place des représentants des professionnels de l'hydroélectricité et des propriétaires des « moulins à eau » au sein des instances de la gouvernance de l'eau, tels que le Comité national de l'eau (CNL), les commissions locales de l'eau (CLE), les conseils d'administration des agences de l'eau et les comités de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI) ;
- **Mettre en œuvre** l'intégration, dans la procédure d'instruction de l'autorisation environnementale, de l'examen de la dérogation aux objectifs de quantité et de qualité des eaux ;
- **Garantir** la célérité du nouvel appel d'offres en matière de « petite hydroélectricité », en ne le réservant pas aux seuls projets ayant obtenu au préalable une autorisation au titre de la loi sur l'eau ;
- **Sécuriser** la possibilité, pour les pétitionnaires et gestionnaires d'installations hydrauliques, de déroger à l'application des règles de continuité écologique des cours d'eau, en application d'un « intérêt général majeur » ;
- **Proroger** les autorisations délivrées aux pétitionnaires et gestionnaires d'installations hydrauliques, au-delà du champ et du délai prévus dans le cadre de l'urgence sanitaire ;
- **Accélérer** la mise en œuvre d'un dispositif de soutien pour la rénovation des installations hydrauliques autorisées dont la puissance maximale brute est comprise entre 1 et 4,5 MW, à l'image de ce qui existe pour les installations dont la puissance est inférieure à ce seuil ;
- **Envisager** l'institution d'un dispositif de soutien pour les STEP, sur le modèle de ce qui est prévu dans le cadre du complément de rémunération pour les installations utilisant l'énergie solaire photovoltaïque ;
- **Valoriser** l'hydroélectricité au même niveau que les énergies solaire et éolienne dans les négociations européennes afférentes à la « taxonomie verte ».

3. UNE PROPOSITION DE LOI UTILE, LARGEMENT CONFORTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DANS LE SENS DE L'INCITATION ÉCONOMIQUE ET DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

A. COMPLÉTER LES OBJECTIFS ET LES OUTILS PROPOSÉS, AFIN DE RENFORCER LES INCITATIONS ÉCONOMIQUES

Le rapporteur a proposé **4 amendements** visant à compléter les objectifs et les outils proposés, afin de renforcer les incitations économiques prévues en faveur de l'hydroélectricité :

- Tout d'abord, il a suggéré d'inscrire, à l'**article 1^{er}**, un objectif de 1,5 gigawatt au moins de capacités installées en matière de projets de STEP, de 2030 à 2035, parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ([COM-11](#)) ;
- Plus encore, il a complété l'état évaluatif des moyens publics et privés en faveur de l'hydroélectricité d'éléments d'information sur les contrats d'achat ou de complément de rémunération conclus pour les installations installées autorisées, à l'**article 4** ([COM-13](#)) ;
- Plus substantiellement, il a prévu l'application explicite de l'expérimentation, instituée par l'**article 10**, aux installations hydrauliques existantes ([COM-18](#)) ;
- Le rapporteur a également intégré au portail national de l'hydroélectricité, prévu par l'**article 11**, les éléments d'information collectés par l'État dans le cadre de l'état évaluatif précité ([COM-19](#)) ;

Dans le même esprit, la commission a adopté un amendement ([COM-9](#)), présenté par le Sénateur Laurent DUPLOMB, instituant un **article 6 bis**, pour alléger les procédures d'autorisation portant sur les activités accessoires des installations hydrauliques.

B. AJUSTER CERTAINES PROCÉDURES, DANS UN SOUCI DE SIMPLIFICATION NORMATIVE ET DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Le rapporteur a présenté **3 amendements**^{1,2} tendant à ajuster certaines procédures, dans le but de renforcer la simplification normative mais aussi la sécurité juridique :

- D'une part, il a remplacé l'identification dans le cadre de la PPE des cours d'eau susceptibles d'accueillir de nouvelles installations hydrauliques, institué par l'**article 3**, par celles des installations hydrauliques existantes, de manière à mieux répondre aux besoins exprimés par les professionnels ([COM-12](#)) ;
- D'autre part, il a préféré inscrire directement dans la loi un cadrage des règlements d'eau applicables aux installations hydrauliques autorisées ou concédées, plutôt que de prévoir la détermination d'un modèle national par arrêté du ministre chargé de l'énergie, tel que proposé par l'**article 7**, afin d'éviter toute rigidification ou complexification de ces règlements d'eau ([COM-15](#)) ;
- Enfin, il a encadré les modalités d'application du principe « *silence gardé par l'État vaut acceptation* », mentionné à l'**article 8**, pour en renforcer la sécurité juridique et l'application pratique : ce principe s'appliquera au terme d'un délai de 2 mois, renouvelable une fois, pour les augmentations de puissance et d'un délai de 6 mois, renouvelable une fois, pour les regroupements de concessions détenues par un même concessionnaire et la participation des collectivités territoriales à une SEMH ([COM-16](#)).

¹ Pour mémoire, le rapporteur a présenté 3 autres amendements de nature purement rédactionnelle ([COM-14](#), [COM-17](#), [COM-20](#)).

² La commission des affaires économiques a également confirmé le sort des amendements portant sur les articles délégués, consultable ci-après : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/389/Amdt_COM-22.html.

« En ma qualité de rapporteur pour la commission des affaires économiques, j'ai souhaité aller au bout de la logique d'incitation économique et de simplification normative retenue par l'auteur. J'ai proposé de consacrer, pour la première fois, un objectif législatif en matière de stockage de l'énergie hydraulique. J'ai également présenté des ajustements destinés à renforcer la sécurité juridique et l'application pratique de différentes procédures. Au total, je crois que nous avons abouti à un juste équilibre, un texte ambitieux mais crédible, dans un esprit de consensus. » - Patrick CHAUVET, rapporteur

LES APPORTS EN SÉANCE

La proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 13 avril 2021.

Lors de son examen en séance publique, **plusieurs amendements ont été adoptés sur les articles relevant de la commission des affaires économiques**¹, afin de :

- **Prévoir la remise d'un rapport par le Gouvernement sur les conséquences sur les concessions hydroélectriques d'une mise en conformité de la législation française** avec la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, suite aux mises en demeure de la Commission européenne, en date du 22 octobre 2015 et du 7 mars 2019 (amendement n° [28](#) et sous-amendement n° [56](#) créant un article 1^{er} A) ;
- **Élargir aux anciens sites de production désaffectés l'évaluation des installations hydrauliques existantes**, réalisée dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en application de l'article 3, (amendement n° [15](#) et sous-amendement n° [61](#)) ;
- **Instituer un bilan triennal de l'incidence de la politique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau sur la production d'énergie hydraulique ainsi que son stockage**, à compter du 1^{er} janvier 2022, transmis au Conseil national de l'eau (CNE), au Conseil supérieur de l'énergie (CSE) et au Parlement (amendement n° [43](#) et sous-amendement n° [59](#) créant un article 4 bis) ;
- **Cibler la dispense d'autorisation prévue pour les activités accessoires hydroélectriques**, instituée par l'article 6 bis, **sur l'installation de turbines ichtyocompatibles** (amendement n° [58](#)) ;
- **Assigner à l'État et à ses services la nécessité de :**
 - limiter le coût des prescriptions applicables aux installations hydrauliques et aux stations de transfert d'électricité par pompage (STEP) (amendement n° [62](#) créant un article 7 bis) ;
 - reconnaître au cas par cas l'intérêt général majeur, mentionné à l'article 4.7 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, attaché à la production d'électricité d'origine hydraulique ainsi qu'à son stockage (amendement n° [63](#) créant un article 11 bis) ;
- **Étendre l'obligation d'information des élus locaux de l'évolution de l'organisation des concessions hydrauliques**, créée par l'article 9, aux projets portés à la connaissance de l'administration (amendement n° [7](#) et sous-amendement n° [64](#)) ;
- **Conforter le portail national de l'hydroélectricité**, instauré par l'article 11, en y intégrant les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) (amendement n° [16](#)).

POUR EN SAVOIR +

- Le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-389.html>

¹ Des amendements ont aussi été adoptés sur des articles relevant de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la dérogation aux règles de continuité écologique (amendement n° [1 rect.](#) à l'article 5) ainsi que le classement de cours d'eau (amendements n° [4 rect. bis](#), [37 rect. quinquies](#) et [42](#) créant un article 5 bis A).



Sophie Primas

Présidente de la
commission
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Yvelines



Patrick Chauvet

Rapporteur
Sénateur
(*Union centriste*)
de la
Seine-Maritime



Daniel Gremillet

Président du groupe
d'études « Énergie »
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Vosges

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/
affaires_economiques/in
dex.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone :
01.42.34.23.20