



Marie-Noëlle Battistel
députée de l'Isère

POUR UNE GESTION PUBLIQUE DE NOS BARRAGES

Les barrages ne sont pas des biens comme les autres.

Vecteur historique de l'industrialisation des vallées de montagne, mais surtout outil essentiel de la Transition énergétique, l'hydroélectricité représente une énergie propre, renouvelable et stockable pour laquelle notre pays doit rester à la pointe.

Une mise en demeure de la Commission Européenne impose à la France d'ouvrir les concessions hydroélectriques à la concurrence.

Dans le cadre de ce débat public je souhaite alerter sur la vigilance nécessaire à avoir pour la préservation de cet outil indispensable à notre souveraineté énergétique, à la gestion de notre ressource en eau, à la sécurité et au développement de nos territoires qui doit relever du service public plutôt que marchand.

Pour une gestion publique de nos barrages

CONTEXTE DE TRAVAIL

A ma demande, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a créé un groupe de travail relatif aux concessions hydroélectriques que j'ai présidé. Je souhaitais faire un point d'actualisation de mes propositions d'un précédent rapport de 2013, dans la perspective du débat public sur la PPE.

En décembre 2017, j'ai rencontré, Nicolas Hulot ministre de la transition écologique et solidaire, qui m'avait confirmé qu'aucune décision n'avait été prise à ce sujet.

Pourtant, à la surprise générale, nous avons appris par la presse, en février 2018, qu'une proposition d'ouverture à la concurrence de nos concessions dès 2018 avait été envoyée à la Commission européenne en janvier 2018. Le travail, que je voulais faire « à froid », sur la base d'évaluations, d'analyses et de propositions est, de fait, devenu un travail « en réaction » à une actualité brûlante. Ceci ne change en rien le contenu de mes conclusions, mais leur donne une autre dimension.

PANORAMA DE LA SITUATION ET HISTORIQUE DU SUJET

La France compte près de 400 concessions hydroélectriques, qui représentent environ 24 GW. L'hydroélectricité représente 10 à 12 % de la production d'électricité au niveau national et 61 % de la production d'électricité d'origine renouvelable. EDF détient 80 % des concessions hydroélectriques et produit 66 % de l'énergie issue de l'hydraulique. Les concessions ont été généralement attribuées pour une durée de 75 ans. 150 concessions, soit 25 % de la production d'hydroélectricité en France, seront arrivées à échéance en 2023.

AVENIR DES CONCESSIONS HYDROELECTRIQUES



La mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France a été rendue obligatoire par la perte du statut d'établissement public d'EDF en 2004. La Commission européenne a engagé une première procédure d'infraction contre la France à ce sujet en 2006. En 2010, le Gouvernement s'est engagé à lancer, avant 2015, des appels d'offres pour dix barrages, soit 20 % de la puissance hydroélectrique française. Aucun de ces appels d'offres n'est intervenu sous le précédent mandat.

En 2015, l'article 118 de la loi de Transition énergétique a fixé de nouveaux dispositifs de renouvellement des concessions, qui répondent aux exigences européennes tout en donnant des moyens juridiques de conserver le caractère public des concessions. La Commission européenne a exprimé ses réserves sur certaines dispositions. Elle a adressé à la France une mise en demeure le 22 octobre 2015, mettant en cause les mesures étatiques qui, selon elle, maintiennent la position dominante d'EDF. Cette mise en demeure enjoint la France à proposer une autre solution garantissant l'ouverture à la concurrence libérale. Les autorités françaises ont répondu par une note datée du 22 janvier 2018. Cette note n'a pas été rendue publique malgré mes nombreuses demandes. Il semblerait que le Gouvernement ait proposé de remettre totalement en concurrence des lots de 3 à 5 concessions. Deux pourraient l'être dès 2018.

L'hydroélectricité, un secteur éminemment stratégique

L'hydroélectricité est un secteur stratégique qui dépasse le cadre de la production d'énergie. Elle recouvre de multiples enjeux.

Un enjeu énergétique : l'hydroélectricité représente une part importante de la production d'électricité, une part déterminante des énergies renouvelables et contribue à notre souveraineté énergétique.

Un enjeu industriel : la filière représente 25 000 emplois directs et indirects. Elle constitue aussi un élément du patrimoine industriel de nos territoires, notamment dans les vallées de montagne.

Un enjeu environnemental : c'est la première source de production d'énergie renouvelable, la plus pilotable et flexible. Elle permet le stockage et la gestion de la pointe sans importation d'énergie moins vertueuse.

Un enjeu de service public : les opérateurs de l'hydroélectricité jouent un rôle crucial en matière d'irrigation, de soutien d'étiage, ou encore de tourisme.

Un enjeu de sécurité : au-delà de la sûreté des seuls barrages, de la sécurité des habitants et des vallées situées en aval, l'hydroélectricité contribue également à la sûreté en matière de gestion des crues. Les barrages jouent un rôle de régulateurs et évitent des inondations et des catastrophes. Ils contribuent à la sûreté nucléaire, en apportant une source d'eau de refroidissement.

La gestion des concessions ne doit donc pas être abordée sous le seul angle « production d'énergie », mais en prenant en compte ses missions de service public de l'eau et de ses usages, la sûreté de nos installations et le lien avec les territoires.

Une mise en demeure injustifiée

La mise en demeure adressée à la France me semble aujourd'hui de moins en moins justifiée. Les chiffres sur

lesquels s'appuie cette mise en demeure datent d'il y a près de quatre ans et ne sont plus fondés.

La position dominante d'EDF est issue de notre histoire et du système électrique intégré qui a fait ses preuves. Elle évolue avec la montée en puissance des énergies renouvelables, qui se développent surtout par d'autres énergéticiens, ainsi qu'avec l'ouverture du marché de détail. EDF perd désormais 100 000 clients par mois au profit d'autres acteurs. À l'avenir, la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité conduira mécaniquement à une très nette réduction de la part de marché d'EDF.

Par ailleurs, même s'il y avait position dominante de l'opérateur historique public, l'abus de cette position n'est pas caractérisé. Quel est l'abus ? Qui en est victime ? Le consommateur n'en souffre pas dans les tarifs et a le choix de son fournisseur. La comparaison avec les tarifs d'autres pays montre au contraire que les tarifs actuels en France sont acceptables et parfois plus accessibles que dans d'autres pays.

Enfin, la mise en demeure semble assise sur de mauvaises raisons : l'hydroélectricité c'est 12 % de la production d'électricité en France. EDF produit 66 % de cette hydroélectricité. L'Europe propose donc d'agir sur 66 % de 12 % pour mettre un terme à la position dominante d'EDF ? Cela n'est ni sérieux ni crédible.

Le danger de l'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence des concessions est inéquitable et dangereuse.

Inéquitable car elle ne repose pas sur un principe de réciprocité. Nous allons laisser l'exploitation de nos ouvrages à des entreprises de pays dans lesquels nos entreprises ne pourront pas concourir, soit parce qu'ils n'appliquent pas le régime des concessions, soit parce qu'ils ne sont pas dans l'Union européenne. C'est absolument inconcevable.

Dangereuse car elle introduit un risque sur la souveraineté énergétique et la maîtrise de la production.

L'État perdra le contrôle sur la production d'électricité la plus compétitive du bouquet énergétique et l'une des plus flexibles, au moment où nous nous engageons dans la transition énergétique.

Elle introduit un risque sur la sécurité des installations. Si l'État reste propriétaire, l'exploitant sera responsable de la sécurité des barrages. La logique de rentabilité ne permet pas de garantir que l'exploitant assume effectivement cette mission.

L'ouverture à la concurrence introduit également un risque sur l'emploi local et l'activité des territoires. On peut s'inquiéter pour les sous-traitants locaux, ou itinérants de site en site, pour la pérennité ou l'évolution de l'organisation humaine de ces entreprises ou du pôle ingénierie d'EDF, reconnu dans le monde entier, qui pourrait être menacé.

Elle introduit également un risque pour le service public de l'eau, qui ne sera pas assumé par les nouveaux opérateurs. C'est une question qui préoccupe fortement les élus. Comment intégrer cette notion dans des cahiers des charges qui ne pourront jamais tout prévoir ? Qui pourra garantir que la cote des lacs des retenues sera maintenue ? Comment garantir que les nouveaux opérateurs assurent les missions inhérentes à la sûreté nucléaire ?

Enfin, il paraît évident que toute concession perdue par l'opérateur historique se traduira par une hausse de son coût de production moyen, donc une hausse de tarif.

La proposition française est inopérante

Il semblerait que le Gouvernement ait décidé de remettre totalement en concurrence des lots de 3 concessions, en plafonnant à deux le nombre de concessions gagnables par le même opérateur. C'est un non-sens car il conduit à écarter d'un appel d'offres le candidat présentant la meilleure offre. C'est d'autant plus inacceptable que, comme nous l'ont plusieurs directions de la Commission Européenne, cette méthode n'est pas demandée par la Commission européenne.

L'allotissement plafonné n'est pas une « mise en concurrence » mais un simple « partage du gâteau » et n'est pas tolérable.

D'autre part, le découpage des vallées remises en concurrence est inadéquat. Il désoptimise le système, rend l'exploitation des barrages particulièrement complexe et oublie la cohérence de chaîne. Il ne respecte pas la méthode des « barycentres » introduite par la loi de Transition énergétique. Cela engendrerait des difficultés techniques entre des opérateurs concurrents situés en amont et en aval des mêmes cours d'eau, et dont les ouvrages sont interdépendants. Là encore, la Commission européenne a confirmé ne pas être opposée à ces regroupements.

Il me paraît indispensable de garder une logique de bassin en prenant en compte la cohérence de l'ensemble des usages, faute de quoi, nous nous exposons à une gestion morcelée, qui nuirait à son optimisation, mais également à des risques contentieux importants.

DES CONSTATS QUI MENENT A DES PROPOSITIONS CONCRETES

Utiliser les outils de la loi relative à la transition énergétique

La loi prévoit la possibilité de prolonger une concession sous condition de travaux. Elle peut être envisagée très rapidement pour la CNR sur le Rhône, pour EDF sur l'ouvrage de la Truyère et pour la SHER. La compatibilité de cette possibilité avec le droit de l'Union européenne doit être défendue et précisée afin de débloquent rapidement des investissements le versement de la nouvelle redevance aux collectivités territoriales. La proposition faite par les autorités françaises n'en tient pas compte.

Les concessions hydroélectriques formant une chaîne

d'aménagements liés peuvent être regroupées dans une seule concession afin d'améliorer l'exploitation de cette chaîne, c'est le principe du barycentre.

La loi prévoit enfin un système de SEM Hydroélectrique pour les barrages dont la concession expire. Les collectivités territoriales ou les groupements riverains des cours d'eau peuvent en devenir actionnaires. Elles en confient ensuite l'exploitation à un opérateur, public ou privé. Il est en effet indispensable que l'hydroélectricité soit partagée entre les territoires et les énergéticiens, et certaines collectivités territoriales sont volontaires. Ce dispositif convient également à la Commission européenne.

Au-delà de la seule application de la loi relative à la transition énergétique, des solutions alternatives à la remise en concurrence sont possibles et doivent être mises en oeuvre. Elles ont notamment été trop rapidement écartées par le Gouvernement.

Dès lors que l'intérêt général d'une activité est démontré et que l'État en fait la demande, un service peut être autorisé à déroger aux règles de la concurrence applicables aux services marchands. C'est le cas de l'hydroélectricité qui repose sur deux biens communs, l'eau et l'énergie.

Pour toutes ces raisons, nombreux sont convaincus, quelles que soient leurs sensibilités politiques, que l'énergie ne doit pas être considérée comme un bien comme les autres et qu'elle doit être protégée de la dérégulation libérale du marché.

Telle est ma contribution au débat sur ce sujet éminemment stratégique pour la souveraineté énergétique de notre pays et l'atteinte des objectifs de la Loi de Transition énergétique pour la Croissance verte.