

Ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques : EDF s'oriente vers un régime d'autorisation

Une ouverture à la concurrence de l'hydraulique, voulue depuis 2008, qui s'avère un échec

Cela fait maintenant 15 ans que le premier texte encadrant la mise en concurrence des concessions hydrauliques est paru, le décret Borloo en 2008. Ce que les gouvernants de l'époque pensaient être une simple procédure, s'est avéré un casse-tête toujours non appliqué en 2023.

Tout simplement par ce qu'une fois de plus le dogmatisme s'est heurté à la réalité du terrain, les technocrates n'ayant pas voulu écouter les techniciens.

Plus tard, en 2015, la Loi Transition Énergétique aurait pu revenir en arrière, mais elle n'a fait que confirmer les positions du décret de 2008.

Le bilan aujourd'hui est sans appel :

- Une seule concession a changé de main : la vallée de la Sèveraisse, reprise par un ancien agent d'EDF, dont la société a coulé faute d'avoir eu les moyens d'investir.
- Toutes les concessions dont le terme est dépassé sont aujourd'hui exploitées en gré à gré par les opérateurs historiques
- On assiste à un effondrement total de l'investissement à cause de l'instabilité créée par la mise en concurrence, et une maintenance parfois insuffisante alors que les logiques de marché fragilisent nos outils.

La situation est un véritable échec :

Dans la même période, la France a fermé 12 000MW d'électricité pilotable et a développé les énergies renouvelables intermittentes. La production hydraulique est aujourd'hui la seule capable de contribuer aux déséquilibres du réseau, générés par les énergies intermittentes. Il est donc important pour le réseau de renforcer et développer le parc de production hydraulique, ce qui à justement été grevé par le risque de perte des concessions.

L'échec est la conséquence directe de l'ouverture à la concurrence.

Depuis 2014, à l'instar d'EDF, la FNME-CGT a multiplié les rencontres avec les élus pour les alerter sur les risques encourus dans plusieurs domaines : gestion du réseau, conséquences fiscales, social, sûreté des installations et, bien entendu, la gestion de l'eau.

Petit à petit, la classe politique a ouvert les yeux sur ce domaine aussi technique que confidentiel et a convenu de la nocivité du projet.

Et la crise énergétique est arrivée

Depuis 2021, ces mêmes parlementaires ont été particulièrement intrigués par l'explosion des prix de l'énergie et de l'électricité, mais surtout par le passage de l'hiver dernier. Incompréhensible, alors que l'on a un champion international comme EDF.

Une commission d'enquête parlementaire a été mise en œuvre, au cours de laquelle de nombreux décideurs de l'énergie ont été interviewés. D'anciens présidents de la république, des élus, des ministres en fonction ou non, les PDG successifs d'EDF.... Le rapport de la Commission a été publié il y a quelques semaines, disponible sur le site de l'Assemblée Nationale. ([Lien vers le rapport](#))

Ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques : EDF s'oriente vers un régime d'autorisation

De manière générale, les conséquences de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité sont jugées de manière très négative, et pour l'hydraulique en particulier, les parlementaires n'hésitent pas à préconiser une sécurisation du parc en le sortant du domaine concurrentiel. (*Proposition n°9 sur 30 ci-dessous*).
 Les élus poussent jusqu'à proposer une quasi-régie.

Proposition 9 : maintenir les concessions hydroélectriques dans le domaine public, par exemple en leur appliquant un dispositif de quasi-régie pour éviter toute mise en concurrence et relancer les investissements nécessaires

Les solutions alternatives

Plusieurs solutions permettraient de sortir le secteur de l'hydraulique de la concurrence, ces scénarii ont été étudiés par les juristes de l'entreprise et ont été synthétisés dans l'expertise sur l'hydro pour le CSEC. (*Extrait expertise Cabinets Degest/IED ci-dessous*)

	PRINCIPAUX ATOUTS	PRINCIPALES LIMITES
Le retour à l'EPIC	<ul style="list-style-type: none"> + Etablir un lien direct entre l'Etat et EDF qui agit par délégation de l'Etat. L'un et l'autre se confondent. + Intéressant dans le cadre de la transition énergétique qui suppose planification de long terme et maîtrise par la puissance publique. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Non conforme au droit de la concurrence européen, contre les aides d'Etat (or, la dette serait couverte et garantie par l'Etat) ⊗ Peu adapté au fonctionnement actuel des marchés de l'électricité, lourdeurs administratives, principe de spécialité...
L'exemption à la directive européenne sur les concessions	<ul style="list-style-type: none"> + S'appuyer sur la loi sur l'eau de 1992 qui stipule en France que l'eau et son usage est un bien stratégique à défendre + Intéressant dans un contexte de réaffirmation de la souveraineté énergétique (eau = patrimoine commun de la Nation & électricité = bien de 1^{ère} nécessité) 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Déjà utilisée pour exclure les concessions de distribution d'électricité (ex-ERDF/Enedis) de la mise en concurrence obligatoire ⊗ Supposerait selon la direction d'EDF Hydro d'avoir des alliés au niveau européen pour renégocier et revoir cette directive...
Le SIEG (service d'intérêt économique général)	<ul style="list-style-type: none"> + Utiliser une notion reconnue par le droit européen (article 106§2 du TFUE) pour reconnaître l'intérêt général + Un contrat qui peut s'appliquer quel que soit le véhicule (EPIC, SA...) et l'opérateur + Approprié pour les activités déficitaires (ex. : la gestion des multi-usages, les STEP...) 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Suppose de démontrer la défaillance du marché via un « test de nécessité », et donc une remise en concurrence avant d'attribuer le SIEG à un opérateur (ou plusieurs) ⊗ Devrait englober toutes les concessions (EDF, SHER, CNR) et donc les dédommager
La quasi-régie (dans le cadre du projet Hercule ou Grand EDF)	<ul style="list-style-type: none"> + Utiliser une exception prévue par le droit européen (article 17 du droit des concessions) + Filialisation de l'activité hydraulique et rachat par l'Etat de l'ensemble des concessions non échues + Préserve de la mise en concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> ⊗ Centrée sur la production hydroélectrique et non sur la gestion des multi-usages de l'eau (qui devraient intégrer un SIEG) ⊗ Dislocation des 2 activités Energie versus Eau : quid de la sécurité et de la sûreté ? Des besoins de coordination ? Des coûts ?

Ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques : EDF s'oriente vers un régime d'autorisation

La **quasi-régie** était la forme juridique priorisée par l'entreprise EDF et par l'ancienne Direction de l'hydraulique, exclusivement attirée par le côté économique. (La quasi-régie permettait d'accéder aux marchés de gros pour vendre notre production).

Côté organisation et social, la quasi-régie imposait une filialisation obligatoire de la production hydraulique chez tous les opérateurs concernés. Cette filialisation s'entraînait du cloisonnement économique, technique et administratif avec la maison-mère, ce qui aurait menacé des dizaines d'emploi. (Mais ça n'émouvait pas l'ancien directeur).

Pour ces raisons, la FNME-CGT s'était exprimée contre la quasi-régie.

Une des solutions satisfaisantes, que nous soutenions était le retour en **EPIC** avec un engagement de l'Etat de non-garantie de la dette. Les gouvernants ne l'ont pas voulu. Le retour en EPIC aurait définitivement réglé toute problématique liée à la mise en concurrence.

La **SIEG** n'est pas la forme juridique de l'entreprise mais du secteur concerné. Si une SIEG est mise en place, elle intègre la totalité de son champ de prérogative, en l'occurrence dans notre secteur, la gestion de l'eau. La SIEG est une entité publique sous la tutelle de laquelle sont placés les opérateurs, quels que soient leurs statuts (publics ou privés)

L'**exemption à la Directive** est un acte politique qui prend en compte l'intérêt des citoyens d'une nation. En gros, il faut du courage politique pour protéger son peuple contre une décision européenne. Mais en France, en ce moment...

Une décision juridique qui change tout

Un peu passée inaperçue, une décision de 2020 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) est venue bouleverser le secteur.

Un recours fait à la suite d'un litige dans le domaine de l'éolien en Pologne, a abouti à la décision suivante : **La CJUE ne considère plus la production électrique comme un service mais comme un bien.** Au sens de la juridiction européenne, **la production électrique est donc exclue de la Directive Services.**

Dans les faits, sur la base de cette décision la mise en demeure de 2019 a été levée dans les pays concernés par des autorisations, par exemple, l'Allemagne, qui dans la foulée, a demandé un renouvellement de ses autorisations pour 99 ans.

Cette décision est un tournant majeur pour l'organisation du secteur qui a poussé les acteurs à réinterroger toutes les pistes. Ainsi, côté français, le scénario de **l'autorisation totale** a été ressorti des cartons par l'employeur et serait devenu le scénario privilégié d'EDF.

Ouverture à la concurrence des concessions hydrauliques : EDF s'oriente vers un régime d'autorisation

Les conséquences d'un régime d'autorisation

Un transfert de propriété

Le principe est le même que pour les autorisations actuelles dans la petite hydraulique : l'exploitant est propriétaire de l'aménagement.

Ceci impliquerait une démarche administrative de déclassement des centrales du domaine public et de leur transfert vers l'exploitant.

Aucune transformation juridique de l'entreprise

Contrairement à la quasi-régie, le régime d'autorisation ne nécessiterait pas de filialisation : l'hydraulique resterait une division à part entière d'EDF et la complémentarité des productions nucléaires aussi bien en cas de crise, que dans la mise en œuvre des programmes de maintenance de ces « vieilles dames » s'en trouverait facilité.

Le fonctionnement

Une double gestion pourrait alors voir le jour.

Les opérateurs historiques, ainsi maintenus, garderaient l'entière responsabilité sur la production énergétique (investissements, maintenance, développement, gestion des actifs).

Pour la gestion de l'eau, une entité publique pourrait être créée (forme juridique d'une SIEG par exemple) qui intégrerait des acteurs locaux et nationaux.

L'acceptabilité parlementaire et l'euro-compatibilité

Le rapport de la commission d'enquête ne fait pas laisser aucun doute : ce scénario répond en tout point aux inquiétudes des parlementaires.

Concernant le niveau européen, cette proposition risque de se heurter à l'idéologie libérale bruxelloise, mais administrativement, aucune autorisation n'est requise auprès de la Commission européenne pour déployer les autorisations. Reste que l'Europe, comme le montre le texte sur la réforme des marchés proposé à la suite de la crise énergétique, préfère s'organiser durablement dans la pénurie pour battre en brèche la notion de souveraineté énergétique de chaque pays (TFUE) et ainsi s'octroyer des droits qui seront difficilement contestables au niveau national.