L'ÉNERGIE HYDRAULIQUE À LA CROISÉE DES CHEMINS

ENTRE SERVICE PUBLIC ET MARCHÉ SOUMIS À LA CONCURRENCE

Les cabinets DEGEST et IED ont effectué pour le CSEC d'EDF SA une étude approfondie des évolutions imposées à la production hydroélectrique française par l'ouverture à la concurrence. Analyse, diagnostic et recommandations au service d'un service public de l'eau autant que de l'énergie.

ÉCLAIRER ET COOPÉRER
degest
COMPRENDRE LE TRAVAIL POUR DÉCIDER ET AGIR

Institut ied
Energie ■ Développement

MARS 2022

LE RÈGNE DU COURT-TERME IMPOSÉ PAR LA LIBÉRALISATION

Le parc hydroélectrique français, le second d'Europe, est la clé de voûte du système électrique national. Prédictible, pilotable et totalement décarboné, il le sécurise face aux instabilités engendrées par les variations de la demande, et, de plus en plus par la place croissante du solaire et de l'éolien. Mais ce rôle indispensable est mis en danger par l'apparition d'une concurrence avec les autres formes d'électricité, et déstabilisé par une évolution législative qui remet en cause les concessions des barrages.

L'hydroélectricité reste à ce jour le moyen le plus adapté et le plus utilisé pour répondre en quelques minutes à des appels de production et de puissance. Mais, **la problématique dans un marché libéralisé n'est pas tant de vendre des kWh hydroélectriques sur le marché que de les positionner au meilleur moment** pour tirer parti de leur flexibilité et maximiser les revenus indépendamment des besoins. C'est la logique de la Direction optimisation amont aval trading (DOAAT) d'EDF, qui gère 80 % du parc hydroélectrique français, avec de graves conséquences.

Concurrence sur le marché : une gestion qui fragilise les installations

- La libéralisation des marchés de l'énergie a donné une influence majeure au marché de gros de l'électricité. Mais les signaux prix des marchés, extrêmement volatiles, entraînent une déconnexion entre la logique financière de court terme et la dimension industrielle de long terme. Un des aspects les plus absurdes en est l'apparition des prix négatifs, qui conduit dans certaines circonstances les producteurs à payer pour que l'on achète leur production car le coût d'arrêt des installations serait trop élevé. EDF Hydro a mené des expérimentations en ce sens à Gambsheim, sur le Rhin, et sur la Durance. Elles semblent cependant peu concluantes.

- **Cette logique de marché a transformé EDF Hydro en une véritable business unit,** dont les remontées de cash ont été multipliées par cinq entre 2016 et 2020. Dans le même temps, les effectifs ont chuté de 10 % à charge de travail constante voire croissante.

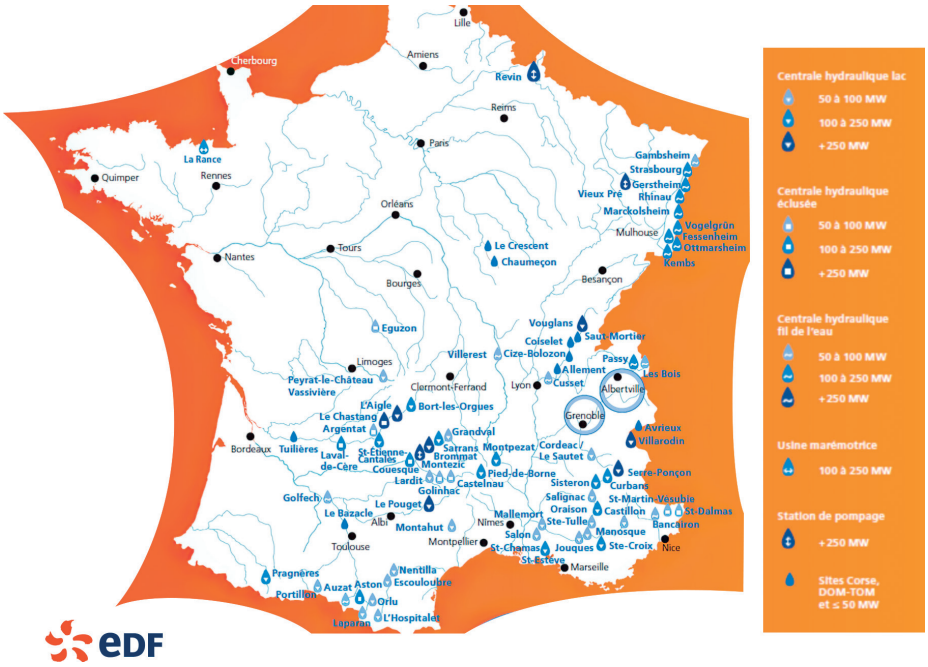
- La DOAAT a mis en place un système de bonus malus au sein d'EDF Hydro visant à placer les temps d'indisponibilité du parc hydro-électrique aux moments où les prix sont les plus faibles. **Cette course au rendement entraîne des arrêts-redémarrages plus fréquents, ce qui pose la question délicate des conséquences de cette sursollicitation des machines.**

Concurrence pour le marché : impacts pour les services publics

- Le droit européen, à travers plusieurs directives, interdit d'attribuer des concessions d'ouvrages à des sociétés publiques sans mise en concurrence. Mais **la France, contrairement à nombre d'autres États européens, n'a pas saisi l'occasion d'exclure les barrages hydroélectriques de ces dispositions.** Au contraire, le droit français a supprimé le « droit de préférence » au concessionnaire sortant. Les aménagement hydroélectriques étant amortis de longue date, et pour certains très rentables, les convoitises sont élevées.

- Cette ouverture à la concurrence porte en elle le risque du démantèlement de l'acteur intégré qu'est EDF Hydro, et donc une désoptimisation technico-économique de l'exploitation du parc. Déjà, **les investissements et les projets de développement d'EDF Hydro ont été stoppés, car l'entreprise craint de perdre un investissement en maintenance au profit d'un autre opérateur** en cas d'ouverture à la concurrence pour une installation rénovée.

et RenouvEau de la fin des années 2000) puis à présent à une logique conditionnelle définie selon la rentabilité financière de chaque installation. Cette dernière a transformé les relations avec les sous-traitants, avec la perte de l'idée de partenariats pour passer à celle de protection juridique, entraînant un **délitement du tissu industriel autour de l'hydroélectricité.**



Carte des installations hydroélectriques françaises

- Outre la question centrale de la sûreté des barrages et de la sécurité des riverains, l'hydroélectricité participe à la gestion des crues, et plus généralement aux usages de l'eau, des questions que le réchauffement climatique rend cruciales. **La mise en concurrence est génératrice de nouveaux conflits entre opérateurs et de risques accrus,** là où une gestion intégrée au service du bien public est plus que jamais indispensable.

Les impacts organisationnels pour EDF Hydro

- Durant les trente dernières années, la stratégie de maintenance d'EDF Hydro est passée de l'abandon du préventif au curatif (années 1990) au palliatif (programmes SuPerHydro

- Ces évolutions ont fragilisé l'ingénierie d'EDF Hydro, soupçonnée de faire de la « sur-qualité » au détriment d'une « juste qualité » , et sommée de justifier son coût face aux ingénieries concurrentes, avec des formes de culpabilisation des agents.

- L'ouverture à la concurrence a enfin entraîné une transformation profonde de l'exploitation des installations hydroélectriques, marquée par une segmentation des activités (entre Petite et Grande hydraulique), un renforcement du pilotage à distance (avec l'éloignement des encadrants de proximité) et une gestion des emplois et de compétences guidée par une réduction massive des effectifs.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT IED/DEGEST

1) POLITIQUES :

défendre les biens stratégiques essentiels à la Nation que sont l'eau et l'électricité.

L'hydroélectricité doit être reconnue comme un service public essentiel à la Nation, et non marchandisable. La directive européenne sur les concessions le permet, car elle précise que chaque État peut choisir les domaines d'activités qui échappent à la mise en concurrence pour des questions de défense, de protection des intérêts vitaux ou de service public. **Il s'agit donc de repenser les missions régaliennes à attribuer au service public de l'énergie** : l'indépendance énergétique, la sécurité et la responsabilité sociale dans l'approvisionnement mais aussi la lutte contre le réchauffement climatique doivent être des priorités de la Nation portées par le service public de l'énergie. **EDF doit ainsi disposer d'une véritable mission de service public de la gestion de l'eau,** incluant la multiplicité de ses usages.

2) ÉCONOMIQUES :

s'émanciper du marché et réaffirmer la responsabilité d'EDF dans le secteur de l'électricité.

La libéralisation de l'énergie a montré qu'elle conduisait à une impasse. **Les mécanismes du marché sont inadaptés au secteur électrique.** Il faut donc s'émanciper des prix du marché, volatils et incontrôlables, qui ne rémunèrent pas le producteur, alors que celui-ci a besoin de visibilité à long-terme pour investir, et ne bénéficient pas aux clients. **EDF doit voir réaffirmée sa responsabilité singulière, avec un triple rôle industriel, de service public et sociétal.** A défaut d'une sortie du marché, et à travers cette réaffirmation étatique, il faut repositionner la maquette économique d'EDF Hydro pour la rendre moins dépendante de la fluctuation des prix sur les marchés et desserrer ainsi l'étau de la recherche permanente du cash.

3) INDUSTRIELLES :

repenser les conditions de la souveraineté nationale et créer les conditions d'un dialogue au sein de la filière.

EDF doit réaffirmer son rôle de « tête de filière » et accorder de véritables moyens à la relation qu'elle tisse avec les entreprises sous-traitantes. Les projets, pour être menés à bien dans le respect des engagements, ont besoin de s'appuyer sur une coopération de tous les acteurs qui ne se construit pas sur la base de simples relations contractuelles au cas par cas. Il s'agit de mener une politique de consolidation d'un véritable dialogue technique et industriel. Il faut pour cela impliquer dans l'élaboration des cahiers des charges les personnes qui seront amenées à gérer les contrats, ce qui implique une présence accrue de l'exploitant au plus près des activités de réalisation pour lever les difficultés. **Il s'agit de donner de la perspective à travers l'élaboration d'un programme industriel permettant d'aligner les intérêts du donneur d'ordre et des sous-traitants.** EDF aura pour cela besoin que l'État utilise toutes ses possibilités d'intervention sans sacrifier son rôle de stratège au profit de celui d'actionnaire.

4) ORGANISATIONNELLES :

préserver la structure intégrée de l'entreprise et redonner au travail de la visibilité dans l'organisation.

La priorité est de préserver le modèle intégré d'EDF et de son parc électrique. C'est ce modèle qui garantit l'optimisation technico-économique du système électrique. Il apparaît comme primordial de pouvoir anticiper les départs et le turn-over, tant en termes d'effectifs que de compétences. Cela passe par la remise sur pied des écoles de métier et la cartographie des compétences internes pour pouvoir proposer des postes adaptés. **L'organisation du travail doit être stabilisée pour en finir avec les changements permanents.** Une discussion doit être menée sur les indicateurs de pilotage, insistant sur le sens du travail et de ses objectifs. Les problématiques de charge de travail et d'absentéisme au sein d'EDF Hydro impliquent de repenser le plan de charge, de privilégier les embauches au report de charge, afin de mieux identifier les déséquilibres.

QUELS ENJEUX ET CONSÉQUENCES FACE AU RISQUE D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES ?

Aujourd'hui, la remise en concurrence des concessions hydroélectriques semble difficilement évitable. En effet EDF Hydro est prise en étau entre le code de l'énergie (décret du 27 avril 2016) et le code de la commande publique (décret du 1er février 2016, notamment). La Commission européenne a donc mis en demeure la France d'appliquer sa propre législation et de procéder à des appels d'offre pour le renouvellement de ses concessions hydroélectriques. Quatre possibilités sont envisagées pour sauver EDF Hydro, avec leurs intérêts et leurs limites. Et si la solution était une renationalisation de l'ensemble du secteur de l'énergie ?

1) Le retour à l'Établissement Public Industriel et Commercial (EPIC)

POUR :

- Établir un lien direct entre l'État et EDF qui agit sur délégation de l'État. 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.

CONTRE :

- Non conforme au droit de la concurrence européen contre les aides d'État (or, la dette serait couverte et garantie par l'État).
- Peu adapté au fonctionnement actuel des marchés de l'électricité, lourdeurs administratives, principe de spécialité…

2) L'exemption à la directive européenne sur les concessions

POUR :

- S'appuyer sur la loi sur l'eau de 1992 qui stipule que, en France, l'eau et son usage sont des biens stratégiques à défendre.
- Intéressant dans un contexte de réaffirmation de la souveraineté énergétique.

CONTRE :

- Déjà utilisé 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.

3) Le Service d'intérêt économique général (SIEG)

POUR :

- Utiliser une notion reconnue par le droit européen (article 106) pour reconnaître l'intérêt général.
- Un contrat qui peut s'appliquer quelle que soit la forme juridique (EPIC, société anonyme, etc.) et l'opérateur.
- Approprié pour les activités déficitaires mais indispensables comme les STEPs ou la gestion des multi-usages.

CONTRE :

- 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, CNR, SHEM) et donc les dédommager.

4) La quasi-régie, dans le cadre du projet Hercule ou Grand EDF

POUR :

- Utiliser une exception prévue par le droit européen (article 17 du droit des concessions).
- Filialisation de l'activité hydraulique et rachat par l'État de l'ensemble des concessions non échues.
- Préserve de la mise en concurrence.

CONTRE :

- Centrée sur la production hydroélectrique et non sur la gestion des multi-usages de l'eau (qui devraient intégrer un SIEG).
- Dislocation des deux activités énergie/eau : quid de la sécurité et de la sûreté ? Des besoins de coordination ? Des coûts ?

VERS DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ?

Vu d'aujourd'hui, à droit constant, EDF semble bel et bien piégée, ce qui induit l'exigence d'une véritable volonté politique et d'une réflexion à mener sur les évolutions qui seraient nécessaires, notamment au niveau législatif, pour sortir de cette situation.

Le contexte politique a fortement évolué dans la période récente concernant l'appréciation du fonctionnement du marché européen de l'électricité.

- Face à la flambée des prix de l'électricité sur le marché de gros, tirés par les prix du gaz et les quotas d'émission de CO2, le gouvernement français semble avoir lâché du lest. Le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, a récemment déclaré (*Les Echos*, 26 septembre 2021) que le système européen et les règles du marché de l'électricité étaient « obsolètes » et qu'il fallait « revoir de fond en comble (son) fonctionnement ».

- Malgré les réticences de la Commission européenne, plusieurs pays ont émis le souhait d'entamer des discussions sur la possibilité de dissocier les cours du gaz et de l'électricité, ouvrant ainsi pour la première fois la possibilité d'une réforme du marché unique européen de l'énergie.

Compte tenu de cette évolution de contexte, il semble donc que l'espoir réside aujourd'hui pour EDF dans la remise en question progressive mais néanmoins profonde du fonctionnement de l'Europe de l'énergie, et dans la construction d'une stratégie basée sur une évolution des textes législatifs.

Synthèse du rapport : Évolutions et perspectives du pilotage de l'activité hydroélectrique d'EDF SA dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence (février 2022).
Pour DEGEST : Lambert Lanoë, Alexia Dassi et Arnaud Eymery
Pour IED : Patric Durand, Robert Gerenton et René Camporesi

© Allaoua Sayad/FNME CGT

DEGEST
13 rue des Envierges • 75020 Paris
Tél : 01 42 40 39 38
https://www.degest.com

Institut Energie & Développement
15, Rue Kléber • 93100 Montreuil
Tél : 01 48 51 17 00
ied.montreuil@wanadoo.fr
public.institut-energie-developpement.com

Crédit photos : © Allaoua Sayad/FNME CGT • © Didier Delaine/CCAS • Autres : photos soumises à ©