

## Faut-il privatiser les barrages ?



*Barrage de Grand'Maison, plus puissante centrale hydroélectrique de France (Isère) [France Bleu 2021].*

Ivan Blanc  
Clémence Gaunand  
Henri Leroy  
Felipe Moret

Xavier Davoust  
Ashraf Kasmi  
Louis Maisonneuve  
Paul Vilain

2022

Cette publication a été réalisée par des étudiants en troisième année du cycle ingénieur de Mines Paris PSL Research University. Il présente le travail réalisé dans le cours intitulé « Descriptions de controverse », qui a pour objectif d'introduire les étudiants à l'univers incertain de la recherche scientifique et technique et de les sensibiliser aux enjeux de la participation citoyenne.

Mines Paris décline toute responsabilité pour les erreurs et les imprécisions que peut contenir cet article. Vos réactions et commentaires sont bienvenus. Pour signaler une erreur, réagir à un contenu ou demander une modification, merci d'écrire à la responsable de l'enseignement : [madeleine.akrich@mines-paristech.fr](mailto:madeleine.akrich@mines-paristech.fr).

## ■ Introduction

« Vous ne nous ferez jamais croire que nous voulons privatiser les concessions hydroélectriques en France - jamais ! », déclarait dans l'hémicycle, le 6 mars 2019, la secrétaire d'État à la transition écologique Brune Poirson [Assemblée Nationale 2019]. Le lendemain, la Commission européenne mettait en demeure la France de se conformer à la législation européenne sur ses concessions de barrages [Commission européenne 2019]. Ce n'était pas anecdotique, puisque le débat sur le statut des barrages français a une place importante depuis maintenant vingt ans.

Pour bien comprendre ce débat, commençons par le définir : l'hydroélectricité est un mode de production d'énergie électrique renouvelable fondé sur la conversion de l'énergie mécanique de l'eau en énergie électrique. Un barrage installé sur un cours d'eau permet de créer un lac de retenue, dont on peut alors laisser couler l'eau pour faire tourner des turbines couplées à des alternateurs qui génèrent de l'électricité. L'hydroélectricité présente plusieurs avantages : c'est une source d'énergie renouvelable, dont les coûts d'exploitation sont relativement faibles et qui émet peu de gaz à effet de serre. Elle est de plus pilotable via les dispositifs de pompage-turbinage qui stockent de l'énergie [Direction générale de l'énergie et du climat 2014]. Elle possède cependant certains inconvénients liés à l'installation du barrage : déplacements de population, inondations de terres arables, impact sur les écosystèmes amont et aval...

En France, l'hydroélectricité est aujourd'hui la deuxième source de production électrique, derrière le nucléaire, avec 67 TWh d'énergie produite annuellement et 25 GW de puissance installée, soit environ 20 % de la puissance électrique totale installée en France [Ministère de la Transition Ecologique 2021].

En France, de nombreux barrages sont exploités via un mécanisme de concessions : l'État, propriétaire de l'infrastructure, attribue pour une durée définie l'exploitation du barrage à une entreprise qui va alors le gérer pendant cette période et vendre l'électricité, tout en respectant un cahier des charges. Or, entre 2019 et 2023, environ 40% des concessions de barrages hydroélectriques en France sont arrivées ou arrivent à échéance [Benezet 2019] : le début des années 2020 est donc naturellement marqué par le renouvellement des concessions de barrages hydroélectriques et les négociations qui y sont associées. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a adressé à l'État français deux mises en demeure successives (en 2015 et 2019) concernant la position d'EDF sur le marché de l'énergie et le respect des règles européennes relatives à la mise en concurrence lors de l'attribution des concessions [Lafaurie 2019]. Si les règles européennes sont censées s'appliquer à tous les États membres de l'Union Européenne, cette réticence de la France à s'aligner interroge.

Quels sont donc les enjeux relatifs à la mise en concurrence des concessions hydroélectriques françaises et dans quelle mesure les positions des différents acteurs sur ces enjeux reflètent-elles différentes conceptions de la gestion des barrages en France ?

## ■ Chronologie et définition du problème

Avant de s'intéresser au cœur du sujet, il convient d'en analyser de manière claire les termes : le débat concerne la mise en concurrence des concessions hydroélectriques, ce qui ne remet pas en question la propriété des barrages par l'État mais leur exploitation. Le fait que dans ce débat on parle régulièrement de « privatisation des barrages français » nous interroge. D'une part, la question se pose pour les concessions, qui ne représentent qu'une partie du parc hydroélectrique français (bien que la plus importante en puissance fournie) ; d'autre part, on parle de mise en concurrence plutôt que de privatisation puisque ce n'est pas la propriété des barrages par l'État qui est remise en question mais leur exploitation. On peut déjà s'interroger sur la raison de l'omniprésence de cette terminologie. Pourquoi utilise-t-on plus volontiers l'expression « privatisation des barrages » si elle ne décrit pas correctement la réalité ? Une explication possible est que ce terme soit plus parlant (la notion de concession est rencontrée moins fréquemment que celle de propriété), voire plus choquant pour certains, ce qui pousserait à l'utiliser préférentiellement dans le débat public.

Le débat sur la mise en concurrence des barrages peut se définir dans un premier temps de manière chronologique : c'est l'organisation que nous adopterons dans cette première partie. Il faut intervenir de nombreux rapports, lois, directives ou auditions ayant été produits depuis la construction des premiers barrages hydroélectriques il y a plus d'un siècle. Ce cadre sert de base à la compréhension d'un débat plus large, faisant intervenir des acteurs aux points de vue parfois opposés.

### ■ Avant la Première Guerre mondiale (Fin du XIX<sup>ème</sup> siècle – 1918)

Si les barrages existent depuis plusieurs siècles en France, ils ne sont utilisés pour la production électrique qu'à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Les premières usines hydroélectriques sont ainsi construites dans les années 1890 et 1900. La Première Guerre mondiale souligne la nécessité de l'indépendance énergétique française car les zones du Nord de la France produisant du charbon sont occupées par l'Allemagne. Il faut donc trouver d'autres moyens de sécuriser l'approvisionnement énergétique : la production d'hydroélectricité augmente sensiblement, ce qui nécessite alors la définition d'une nouvelle législation à la fin de la guerre : une centralisation, voire nationalisation du secteur, est souhaitée par l'État et revendiquée comme acte de libération. À cette époque, les barrages appartenaient à des entités privées qui mettaient aux enchères les droits des concessions [EDF 2021, Wikipédia 2021].

### ■ Construction des barrages et encadrement progressif (1919 – 1945)

L'équipement hydroélectrique français est fortement consolidé après la Première Guerre mondiale : 51 barrages sont édifiés entre 1920 et 1940 [Olivier 2003]. En parallèle, la volonté de nationalisation de ce secteur est accomplie au travers de la *loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique*. Elle établit que l'énergie contenue dans les chutes d'eau est un bien national dont l'État se réserve l'usage : celui-ci a donc le monopole de l'énergie hydroélectrique en France [Pointereau 2016]. On comprend dès maintenant que cette exclusivité manifeste établie dès le XX<sup>ème</sup> siècle pourra soulever par la suite des discussions autour de l'eau en tant que bien commun. Cette loi prévoit également deux régimes de propriété applicables pour les barrages, en fonction de la puissance de l'installation, qui sont encore en vigueur aujourd'hui. Les installations dont la puissance est élevée (aujourd'hui au-dessus de 4,5 MW) sont placées sous un régime de concession, les autres sous un régime d'autorisation. Les barrages les plus puissants, soumis au régime de concession, appartiennent à l'État (autorité concédante) qui en délègue la construction puis l'exploitation à des concessionnaires devant répondre à un cahier des charges. Les barrages moins puissants, sous le régime d'autorisation, appartiennent

en revanche à une personne ou une entreprise privée, appelée permissionnaire, qui les exploite dans le respect de prescriptions de police de l'eau. Fin 2021, on dénombre 2 500 installations, dont 2 100 relevant du régime de l'autorisation et 400 du régime de la concession. Cependant, ces dernières représentent plus de 95 % du total de la puissance hydroélectrique installée, soit environ 24 GW [Chauvet 2021] : leur importance justifie l'intérêt particulier qui leur est porté, par rapport aux barrages sous régime d'autorisation.

Ces concessions font l'objet de conditions de gestion particulières : elles relèvent du service public, les droits et obligations des concessionnaires sont fixés. En particulier, lors de l'établissement d'une concession nouvelle, le concessionnaire sortant dispose d'un droit de préférence s'il accepte les conditions du nouveau cahier des charges définitif : cela ouvre la possibilité de renouvellement de gré à gré, sans aucune concurrence [Borloo 2010]. La durée de la procédure de renouvellement des concessions hydroélectriques est fixée à 11 ans à compter du dépôt du dossier d'intention par le concessionnaire actuel. Cependant, une loi en vigueur depuis 1919 institue également une notion de délai glissant, qui autorise le concessionnaire sortant à poursuivre l'exploitation au-delà de l'échéance du titre « pour assurer la continuité de l'exploitation » [Loi du 16 octobre 1919].

### ▪ Reconstruction de la France et grandes infrastructures (1945-2004)

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil National de la Résistance, sous l'impulsion conjointe des gaullistes et des communistes, procède à de nombreuses nationalisations et entame nombre de nouveaux projets d'envergure pour reconstruire la France.

Avant 1946, il existait en France de multiples compagnies d'électricité. EDF, établissement public national à caractère industriel et commercial, est créé le 8 avril 1946 dans le contexte d'une loi sur la nationalisation des secteurs de l'électricité et du gaz. Cette loi introduit un monopole très fort de l'État sur l'ensemble du secteur de l'énergie en France et initie la position de premier exploitant du parc hydroélectrique français pour EDF, ce que le groupe est toujours aujourd'hui. Les petites structures indépendantes commencent également à être regroupées, certaines rejoignent la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), créée en 1933 pour réaliser l'aménagement du Rhône en tenant compte des enjeux de production d'hydroélectricité, navigation et irrigation. Dans le même temps, la Société Hydro-Électrique du Midi (SHEM), alors détenue par la SNCF, récupère aussi la gestion de certains barrages pour ses besoins en énergie, notamment pour électrifier ses lignes. Aujourd'hui, EDF gère environ 80% des capacités de production hydroélectrique via la majorité des concessions, tandis que Engie a la charge d'environ 12% de la production après avoir racheté la SHEM et une partie de la CNR. Les concessions restantes sont gérées par des producteurs indépendants [Pointereau 2016].

Une grande partie du parc hydroélectrique français est alors construite dans les années 1950, dans le cadre des grands travaux initiés par le Conseil National de la Résistance. Ceux-ci sont rendus possible grâce aux moyens techniques de plus en plus avancés disponibles, devenus nécessaires pour répondre à l'ampleur des ouvrages prévus, qui nécessitent en outre le terrassement, la fabrication et la mise en place de milliers de mètres cubes de béton [Veyret-Verner 1951]. Par exemple, le barrage de Donzère-Mondragon, inauguré en 1952, a exigé des travaux de très grande ampleur. À l'époque, il s'agissait d'un des plus grands chantiers d'Europe et d'une des plus grandes écluses du monde ; certains l'ont même comparé au Canal de Suez [CNR 2012, France Archives 1952]. Ces grandes constructions représentaient le renouveau d'une France d'après-guerre ; on ne s'intéressait alors pas tellement aux barrages en tant que moyens flexibles de production d'énergie renouvelables et infrastructures clés dans la question des ressources en eau comme c'est le cas aujourd'hui.

Durant les 40 années qui suivent, la législation française concernant les concessions des barrages n'a que très peu évolué. En parallèle, la privatisation des centrales électriques au niveau mondial a commencé en 1980 avec la réforme énergétique de libéralisation en Europe, qui a introduit des nouvelles lois permettant aux secteurs privés et aux étrangers d'investir dans le marché national de l'énergie [Ahlers 2016]. Cette libéralisation du marché de l'électricité a pris la forme d'une ouverture à un petit nombre de grandes entreprises qui gèrent le réseau en collaboration avec l'État, agissant comme coordinateur [Haddad 2011]. En Europe, cette réforme énergétique s'est accompagnée d'une vague de construction de petits barrages ; notamment en raison de la

différence de traitement selon la puissance de l'installation, comme c'est le cas en France avec les régimes de concession et d'autorisation. Avec l'introduction de ces lois, les capitaux privés ont commencé à montrer un grand intérêt pour les projets de grandes infrastructures liés à l'eau : barrages, réseaux d'eau douce et traitement d'eaux usées [Ahlers, Merme 2016].

En France, la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques est promulguée début 1993 à l'initiative de Michel Sapin, membre du gouvernement Fillon. A travers cette loi, le gouvernement impose une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à la passation ou au renouvellement de contrats de délégation de service public. Le but sous-jacent recherché est ainsi d'inciter les entreprises à améliorer leur service et d'éviter le clientélisme. Son article 41 précise toutefois que cette obligation de mise en concurrence ne s'applique pas lorsque ce service est confié à un établissement public. En 1995, le Conseil d'État statue que les concessions hydroélectriques présentent effectivement le caractère de délégation de service public au sens de la loi Sapin. Elles sont considérées comme des concessions spécifiques et ne sont donc pas soumises à l'obligation de mise en concurrence, ce qui permet de maintenir le principe de droit de préférence au concessionnaire sortant lors de l'arrivée à échéance d'une concession. En conséquence, le renouvellement des concessions hydroélectriques se fait très majoritairement au profit d'EDF [Borloo, 2010]. De plus, les concessions tendent à être renouvelées après l'échéance de leur contrat : un dépassement moyen de 7 ans est observé entre 1946 et 2006 sur 36 renouvellements effectués par EDF. Ceci est permis par la notion de délai glissant instaurée en 1919 [Leteurtris 2006].

En 1996 est votée une directive européenne de libéralisation des marchés européens de l'électricité, avec pour objectif de stimuler la concurrence au niveau de l'offre. L'argument avancé est que l'offre ne peut pas être créée si les consommateurs ne sont pas autorisés à changer de fournisseur : il s'agit donc d'une introduction progressive de la concurrence [De Montesquiour 2006]. L'Union Européenne souhaite ainsi éviter que les entreprises nationales, soutenues directement par des États, fassent une concurrence déloyale aux autres. Cette directive ne concerne néanmoins pas les concessions hydrauliques d'EDF, en tant qu'entreprise publique.

#### ▪ **Règlements européens, modifications progressives des statuts et positions du gouvernement français (2004 - 2020)**

Tout change avec la loi du 9 août 2004, prévoyant la transformation d'EDF en société anonyme (SA) contrôlée à 70% au moins par l'État. L'entreprise perd son statut d'établissement public, donc la possibilité d'utiliser l'exception à la loi Sapin. Il faut donc commencer à mettre en place un processus de mise en concurrence pour le renouvellement des concessions hydroélectriques d'EDF en France, en application de la loi. Cette transition s'opère sous l'impulsion de la Direction Générale de la Concurrence, au sein de la Commission européenne (DG COMP.), qui cherche à éviter les grandes entreprises à monopole. En particulier, l'argument de la DG COMP. est qu'en France, la dette d'EDF est à charge de l'État et que c'est injuste envers les autres énergéticiens. Selon Marie-Noëlle Battistel, l'intérêt porté aux énergies renouvelables et l'hydroélectricité en France était à cette époque plus faible qu'aujourd'hui (et la forte position française sur la production d'hydroélectricité était une exception en Europe), ce qui peut expliquer que peu de questions concernant les conséquences possibles d'une telle loi se sont posées à cette époque [EDF 2021].

Le 13 juillet 2005, la Commission européenne va plus loin et traduit la France (mais aussi l'Italie et l'Espagne) devant la Cour de Justice de l'Union Européenne et exige la suppression du droit de préférence, au motif que cela privilégie les sociétés qui disposent d'une concession et qui sont donc déjà établies en France. Il s'agit pour la Commission d'une rupture de l'égalité de traitement entre différents opérateurs économiques et donc d'une distorsion de la concurrence jugée incompatible avec la libéralisation du marché intérieur de l'électricité prévue par la directive de 1996. En conséquence, le 30 décembre 2006 est publiée une loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui supprime le droit de préférence à l'exploitant en place. Le régime de la concurrence entre opérateurs s'impose désormais sans réserve dans le renouvellement des concessions hydroélectriques, en conséquence à la fois de cette suppression du droit de préférence et de la perte du statut public de EDF. Ainsi,

en 2008 sont signés et publiés tous les textes nécessaires à la mise en place de la mise en concurrence. Suite à ces engagements du gouvernement, la procédure ouverte en 2005 par la Commission Européenne est close [Leteurtris 2006].

A partir de ce moment, il n'y plus d'obstacles dans le droit français à la mise en concurrence des concessions. Le paysage politique français s'est alors progressivement intéressé à cette question de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques.

En 2008, Jean-Louis Borloo, ministre chargé de l'énergie du gouvernement Fillon, présente un plan de relance de la production hydroélectrique française en même temps que la signature d'un décret autorisant définitivement la mise en concurrence des concessions. Deux ans plus tard, un plan de renouvellement supplémentaire est présenté [Ministère de la Transition Ecologique 2010]. Ces documents prévoient une nouvelle attribution de plusieurs infrastructures sous 5 ans. A la fin des années 2000 et au début des années 2010, le gouvernement semble donc agir en faveur de la mise en concurrence.

Cependant, fin 2012, Mme Delphine Batho, alors ministre de l'écologie sous François Hollande, est auditionnée par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale et semble avoir un point de vue mitigé sur cette question. Interrogée au sujet de l'hydroélectricité par Marie-Noëlle Battistel, députée PS de la quatrième circonscription de l'Isère depuis 2010, elle déclare [Donada 2019] : « Je ne souhaite pas une nouvelle libéralisation. On me dit que le processus est tellement engagé qu'il doit être poursuivi dans la même logique – telle est d'ailleurs la position de la Commission européenne. J'ai donc demandé l'étude de scénarios alternatifs, mais je serais intéressée que votre commission se saisisse aussi de ce sujet et que les services puissent être auditionnés à cet effet, ce qui pourrait aider à forger la décision du Gouvernement. ».

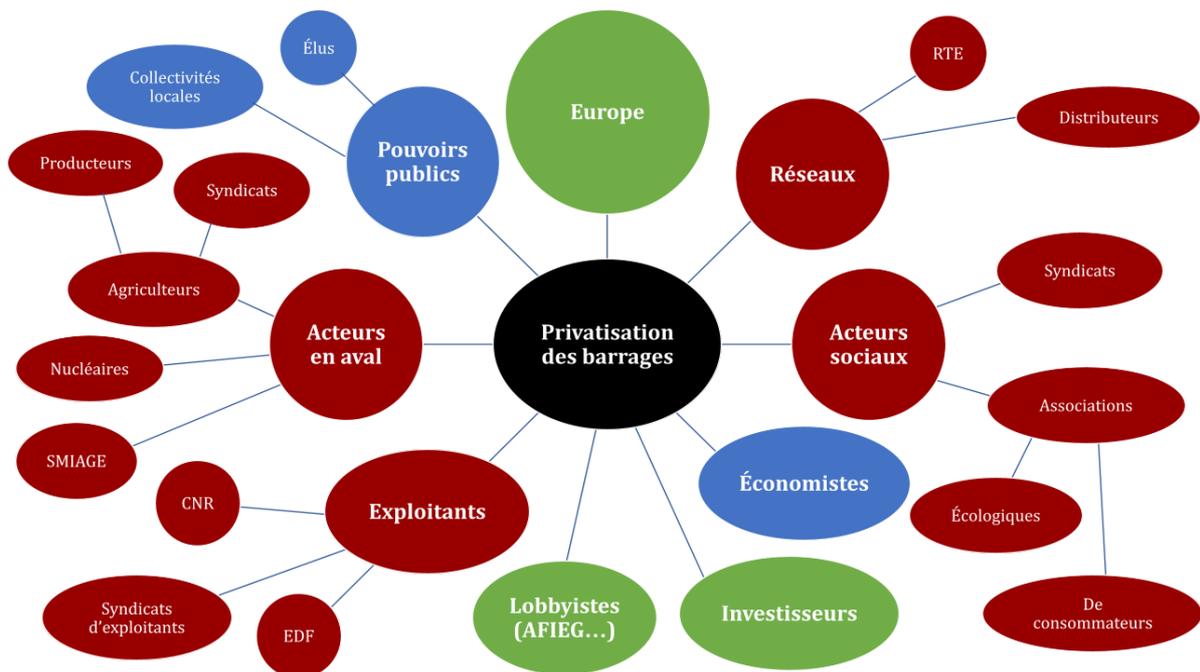
Suite à cette déclaration laissant entendre une ouverture du gouvernement à de potentielles solutions alternatives à la mise en concurrence, un rapport parlementaire est établi par Marie-Noëlle Battistel et Eric Straumann, député UMP de la première circonscription du Haut-Rhin, et est présenté en octobre 2013. Celui-ci établit un consensus parlementaire contre la mise en concurrence des concessions hydroélectriques, en établissant notamment que « la mise en concurrence propose ni plus ni moins que de réduire à néant le fruit d'un siècle de politiques industrielles et énergétiques cohérentes » [Battistel, Straumann 2013, p.69]. Plusieurs points de débats importants sont présentés, entre autres les questions de l'ouverture réciproque aux autres parcs hydroélectriques européens, de sûreté et sécurité des installations, des prix de l'électricité, de la gestion des territoires et des ressources, du maintien de l'emploi ou encore de la place des collectivités territoriales [Battistel, Straumann 2013]. La conclusion du rapport appelle à l'engagement d'une discussion « rassemblant l'ensemble des acteurs de l'hydroélectricité, mais aussi de l'énergie et de l'industrie au sens large, pour que le meilleur équilibre émerge », ce qui laisse entendre que la gestion des concessions ne doit pas être abordée sous le seul angle économique et législatif. Cela vise principalement les plans de mise en concurrence de concessions envisagés par le gouvernement Fillon, qui selon les députés impliqués dans ce rapport, ne prennent pas assez en compte les enjeux énergétiques, industriels, environnementaux, ou encore de service public sous-jacents.

Ces points de débat ont d'ailleurs suscité l'intérêt vif de différentes catégories d'acteurs. Signe de l'absence d'un consensus général, les procédures de mise en concurrence prévues en 2008 n'ont finalement pas eu lieu, ce qui a été mis en évidence par un référé de la Cour des Comptes en 2013 [Migaud 2013].

Finalement, en 2014 et 2015, des outils de modernisation liés au régime concessif et au processus de mise en concurrence sont établis. Le 6 février 2014, la directive européenne « Concessions » prévoit le dispositif de « quasi-régie », qui permet d'exonérer, sous certaines conditions strictes, les concessions de l'application des règles de concurrence. La loi française n° 2015-992 « Transition énergétique » de 2015 donne quant à elle des options permettant de renouveler les concessions sans les ouvrir brutalement à la concurrence. Cette loi en particulier, ainsi que l'absence de procédures concrètes engagées par l'État français entre 2005 et 2015 pour la mise en concurrence, pousse la Commission européenne à procéder à une mise en demeure de l'État Français le 22 octobre 2015. Cette mise en demeure vise la position dominante du groupe EDF qui est alors désignée comme incompatible avec les règles européennes de concurrence sur le marché. Le 7 mars 2019, la Commission européenne procède à une seconde mise en demeure de l'État français (ainsi que de sept autres États membres)

après plusieurs rappels à l'ordre, mettant toujours en cause pour la France l'absence de procédures engagées pour effectuer dans les règles un renouvellement des concessions hydrauliques.

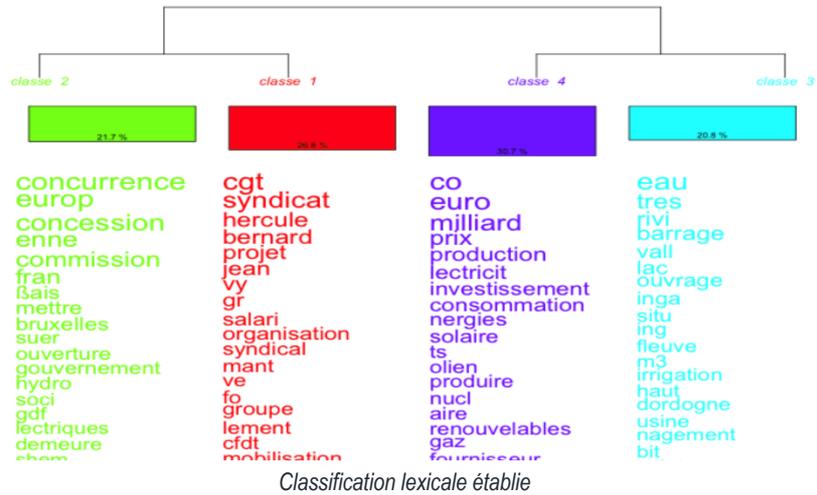
En 2017, Marie-Noëlle Battistel prend la tête d'un groupe de travail relatif aux concessions hydroélectriques ; elle présente les conclusions des réflexions de ce groupe devant la Commission des affaires économiques en mai 2018 [Nogal 2018]. Elle précise avoir été mise au courant plus tôt dans l'année, indirectement par la presse, d'une nouvelle proposition d'ouverture à la concurrence de concessions françaises envoyée à la Commission européenne par le gouvernement, ce qu'elle considère comme un engagement donnant une place difficile à la France, alors que tous les acteurs du débat sont loin d'avoir trouvé un terrain d'entente. Différents points de débat sont une nouvelle fois mis en exergue dans cette présentation de 2018, qui peut être vue comme une actualisation du rapport de 2013 ayant pour but d'informer les nouveaux élus. Ces rapports ont permis de mettre en lumière une pluralité d'acteurs intervenant autour de la question des barrages, représentés ci-dessous, et montrant que ce problème pouvait avoir une portée plus large que celle qui avait été considérée par le passé.



Cartographie des différents acteurs impliqués dans le débat de la mise en concurrence des barrages en France. Les différentes couleurs illustrent la position de chaque acteur : rouge = contre la mise en concurrence, vert = pour la mise en concurrence et bleu = avis divisés.

D'un côté, la DG COMP de la Commission européenne, la plupart des investisseurs et quelques lobbyistes demandent activement la mise en concurrence des concessions. De l'autre, les acteurs locaux sont très préoccupés par les conséquences concrètes d'une telle réforme. Les syndicats et de nombreuses associations se montrent également défavorables, ainsi que les réseaux de transport et de distribution. Les économistes sont partagés sur la question. Quant aux pouvoirs publics, au niveau local ou national, ils cherchent à trouver une solution aux problèmes soulevés par les différentes parties, et à amener une fin au statu quo sur l'avenir des concessions.

Enfin, une classification lexicale réalisée sur un corpus d'articles de presse relatifs aux barrages permet de mettre en évidence quatre classes de mots, représentées ci-dessous.



Cette analyse statistique met en avant les thèmes reliés de l'Europe et de la concurrence, des droits des employés des entreprises, des aspects économiques et financiers, et enfin des aspects naturels, qui seront donc tous a priori des points de débat importants à suivre sur ce sujet. Ces thèmes, ainsi que ceux évoqués dans les rapports parlementaires de 2013 et 2018, seront utilisés en tant que fil rouge dans cet article afin d'établir les positions des acteurs en présence.

## ■ Mise en évidence des points de débat

### ▪ Questions de la structure juridique à adopter

Dans un premier temps, le contexte de débats autour de la question de la mise en concurrence des concessions hydrauliques amène ses acteurs à se poser la question des alternatives possibles en termes de structure juridique. Dès 2013, les députés impliqués dans le rapport parlementaire présenté par Marie-Noëlle Battistel et Eric Straumann posent les bases de la recherche d'un « régime juridique adapté à l'hydroélectricité » en avançant que « sa spécificité et son importance dans le mix énergétique national plaident en faveur de la mise en place d'un cadre particulièrement protecteur » [Battistel, Straumann 2013, p.11].

Tout d'abord, avant même de proposer des nouvelles alternatives à la mise en concurrence, Marie-Noëlle Battistel a appelé en 2018 lors de sa présentation devant la Commission des affaires économiques à exploiter au mieux les dispositions prévues par la loi « Transition Énergétique » de 2015 [Nogal 2018]. La première est le regroupement des concessions selon la méthode des « barycentres », qui consiste à regrouper les concessions hydroélectriques formant une chaîne d'aménagements liés en une seule concession dans le but d'améliorer l'exploitation de cette chaîne. Le second dispositif prévu est la constitution de sociétés d'économies mixtes hydroélectriques (SEMH), qui introduisent la possibilité pour des acteurs publics ou privés de devenir opérateurs d'une concession. Une SEMH s'apparente à une forme de société anonyme. L'État et les collectivités territoriales riveraines des cours d'eau dont la force hydraulique est exploitée pourront ainsi s'associer à des actionnaires privés. La loi prévoit enfin la possibilité de prolonger une concession sous condition de travaux, ce qui facilite grandement la prolongation de concessions arrivées à expiration, les premières visées par la mise en concurrence.

Marie-Noëlle Battistel indique notamment à la Commission des affaires économiques que tous les exploitants qu'elle a auditionnés dans le cadre de son groupe de travail insistent sur la pertinence et la nécessité des barycentres, que des SEMH donnant une part majoritaire dans l'actionnariat aux collectivités territoriales permettrait de conserver un « contrôle public plus satisfaisant » sur les ouvrages hydrauliques et enfin que la prolongation des concessions sous travaux valoriserait les investissements réalisés pour la modernisation des ouvrages. Ce modèle s'apparenterait à la gestion de la ressource hydroélectrique en Suède où toute entreprise peut répondre à un appel d'offre pour une concession de barrage à la condition qu'une partie de son capital soit détenu par l'État suédois.

Les mesures prises par cette loi apparaissent alors comme des dispositifs facilitant le contournement des règles de mise en concurrence ; c'est une des raisons pour lesquelles la Commission européenne met en demeure la France fin 2015.

Le groupe de travail dirigé par Mme Battistel en 2018 a également préconisé de considérer la notion de service public et de service d'intérêt général (SIG). En effet, si une activité est démontrée comme étant d'intérêt général et si l'État en fait la demande, le secteur de cette activité peut être autorisé à déroger aux règles de la concurrence. Les députés impliqués avancent que « l'hydroélectricité, qui repose sur deux biens communs – l'eau et l'énergie – relève davantage du service public que du service marchand » [Nogal 2018].

Une autre proposition considérée est celle de placer les concessions hydrauliques sous un dispositif de quasi-régie. Ce dispositif est prévu par la directive européenne « Concessions » du 26 février 2014 et permet aux concessions de déroger, sous certaines conditions, à l'application des règles de concurrence. Le but serait de faire appliquer ce dispositif, assez rare, à une structure qui deviendrait l'exploitant les barrages sans devoir répondre à un appel d'offre [Chauvet 2021].

Pour entrer dans le cadre de la quasi-régie, trois critères doivent être satisfaits :

- La structure ne doit pas comporter de participation de capitaux privés avec des capacités de contrôle ou de blocage,
- Elle doit réaliser plus de 80% de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par l'État,
- L'État exerce sur la structure un contrôle analogue à celui sur ses propres services.

L'application de ce dispositif dans le cas des concessions hydrauliques reviendrait ainsi à créer une nouvelle entité « Hydro » détenue par l'État ou bien logée sous une autre entité publique [EDF 2021]. Ce sujet soulève d'autres questions économiques et politiques : par exemple, un problème posé par cette potentielle nouvelle entité est qu'elle deviendrait un concurrent direct à EDF si elle est nationalisée [Battistel 2021].

Ce régime de la quasi-régie a été une possibilité évoquée pour les concessions hydrauliques par Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'EDF. Il déclare le 10 février 2021 dans le cadre de son audition par la Commission des affaires économiques à propos du projet de réorganisation d'EDF connu sous le nom du projet Hercule que cette solution serait « une voie permettant de protéger notre patrimoine hydraulique » [Lescure, Maillart-Méhaignerie 2021]. Une fois de plus, cette déclaration sous-entend la présence de points de débats plus profonds que celui de la structure juridique : il souligne entre autres que « le changement climatique accroît notre préoccupation sur l'importance d'une gestion optimisée de l'eau » et que l'hydraulique « entraîne derrière elle l'activité économique de nombreuses régions ».

Le projet Hercule, introduit pour la première fois en 2019, repose sur une scission du groupe en plusieurs entités complémentaires et non concurrentes : « EDF Bleu » regrouperait la production nucléaire et thermique et le réseau de transport, tandis qu'« EDF Vert » regrouperait la distribution, les services et activités commerciales et les énergies renouvelables. En ce qui concerne la production hydraulique, celle-ci serait transférée à une quasi-régie appelée « EDF Azur ». Mme Battistel précise que dans le cadre de ce projet, il est question que l'État engage 10 milliards d'euros pour indemniser les actionnaires minoritaires d'EDF dans ce cadre ; elle estime aussi que cette somme serait valorisée assez rapidement. Elle met néanmoins en évidence le fait que les parlementaires n'ont jamais été concertés au sujet d'Hercule, ce qui fait planer de la suspicion et naître une opposition croissante. Actuellement, le sujet est donc en pause, d'autant plus à cause du contexte de crise sanitaire et d'élections présidentielles [Battistel 2021].

Le sujet de la quasi-régie pour éviter la mise en concurrence des concessions hydrauliques a aussi donné lieu à des propositions concrètes de la part de sénateurs : c'est le cas du sénateur de l'Isère Guillaume Gontard, qui dépose une proposition de loi « visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables » en septembre 2021 [Chauvet 2021]. Ce qu'ont proposé ces sénateurs se distingue de la solution envisagée par Jean-Bernard Lévy, car la loi s'appliquerait à l'ensemble des concessions hydroélectriques françaises, quel que soit leur exploitant ou le statut de leur contrat : mêmes des installations exploitées par des producteurs indépendants ou ayant vu leur contrat arriver à expiration seraient concernées. Cela représenterait 350 concessions selon le Ministère de la Transition Écologique. A noter qu'aucune loi jusqu'à présent n'avait pour but avéré de placer toutes les concessions sans exception sous un timbre public, d'où le caractère totalement inédit de cette proposition.

La Commission des Affaires Économiques du Sénat a rejeté ce texte en soulevant notamment le caractère trop large de son cadre d'application, ainsi que le fait qu'il ne soit pas compatible avec les dispositions de quasi-régie étudiées par EDF. Sont également mis en cause l'absence d'échanges avec la Commission européenne, ainsi que le désaccord de la quasi-totalité des personnes auditionnées. En particulier, il est établi dans le rapport produit par la Commission des Affaires Économiques au sujet de ce texte que le groupe EDF et les autres hydroélectriciens (SHEM via Engie et CNR), ainsi que les représentants de producteurs indépendants (France Hydroélectricité et Fédération Électricité autonome française) sont tous défavorables à cette proposition de loi ; il en est de même du gouvernement et des fournisseurs d'électricité et de gaz alternatifs au groupe EDF. Du côté des syndicats, l'avis est également mitigé : celui représentant le groupe EDF et la CGT y sont opposés, le syndicat SUD Energie la soutient et le Syndicat des Énergies Renouvelables n'a pas donné d'avis. Finalement, c'est le caractère trop restrictif de cette quasi-régie qui est principalement mise en cause : elle éliminerait toute forme de

concurrence pour l'ensemble des concessions hydrauliques françaises, ce qui rejoint en ce sens les arguments de la Commission européenne.

Enfin, une dernière possibilité résiderait dans les exceptions à la directive concessions de 2014. En effet, une liste recensant les cas particuliers qui ne devraient pas répondre à ces exigences a été dressée et figure dans les articles de la section II de la loi. L'Allemagne a par exemple imposé d'y faire figurer le statut des Stadtwerke, entreprises communales à statut mixte assurant de nombreux services comme la production d'électricité, sans quoi elle ne donnerait pas sa signature (le système de vote à double majorité n'entre en effet en vigueur en Europe qu'en 2014) [Directive 2014/23/UE 2014]. Le manque d'intérêt de la France sur la question à l'époque explique principalement que cette dernière n'ait pas pris des mesures similaires. La piste probablement utopique consisterait donc en une réédition de la directive. La position de l'Europe semble néanmoins très fermement opposée et c'est une démarche qui demanderait beaucoup de temps et d'efforts de négociation [EDF 2021].

Finalement, les propositions d'alternatives emploient en majorité les outils de modernisation liés au régime concessif et au processus de mise en concurrence établis dans les années 2014-2015.

### ▪ La question de la légitimité du débat

Outre la question de la structure juridique à adopter, la position de la Commission européenne sur le sujet de la mise en concurrence des barrages français a suscité des réactions parmi les députés français. Les conclusions du groupe de travail présentées en 2018 par Mme Battistel ont en effet questionné la légitimité de la mise en demeure de la France par la Commission en octobre 2015 (rappelons que la seconde mise en demeure, en 2019, n'avait au moment de leur rapport pas encore eu lieu). Cette mise en demeure est notamment liée à la loi française « Transition énergétique » [Loi n°2015-992 du 17 août 2015] édictée quelques mois plus tôt et aux options juridiques permettant de renouveler les concessions détaillées précédemment [Battistel 2021]. Dans sa mise en demeure, la Commission met en cause ces « mesures étatiques qui, en faisant obstacle à l'entrée et à l'expansion de concurrents, ont pour effet de maintenir ou de renforcer la position dominante d'EDF ».

En 2018, le groupe de travail soulève notamment que cette « position dominante d'EDF », ne semble pas constituer un abus dans le sens où les consommateurs ont le choix de leur fournisseur et se voient proposer des tarifs « acceptables » en comparaison avec d'autres pays (cf. infra) [Nogal 2018]. De plus, le groupe questionne l'intérêt particulier porté par la Commission européenne en termes de mise en concurrence sur le sujet des barrages. Il est en effet mis en évidence que l'hydroélectricité ne représente en 2018 que 12% de la production d'électricité au niveau national, dont 66% sont produits par EDF : agir sur les barrages hydroélectriques ne serait sans doute pas suffisant pour mettre fin à une position dominante d'EDF. Enfin, il souligne que cette position est en pleine évolution avec l'émergence des énergies renouvelables développées par d'autres intermédiaires et l'ouverture des marchés de détail de l'électricité, ce qui résulte en une perte de clients progressive pour EDF. Cela n'aura pourtant pas empêché la Commission de mettre en demeure une seconde fois la France, en 2019, au motif principal de l'absence de procédure établie de mise en concurrence pour le renouvellement des concessions arrivées à échéance.

### ▪ Les conséquences économiques d'une mise en concurrence et la question du prix de l'électricité

Il existe différents mécanismes pour procéder à la mise en concurrence d'infrastructures électriques : la mise en concurrence des infrastructures déjà construites est connue sous le terme du partenariat privé-public dans le cadre d'un projet « Brownfield » [Albalade 2019]. Il s'agit d'investir dans un projet qui existe déjà et qui est en phase d'exploitation. Les risques sont alors minimaux, le rendement est aussi plus faible. Dans ce cas, il existe deux possibilités mises en évidence par [Kirkpatrick et al. 2004] :

- La concession : les centrales sont exploitées par les entreprises privées mais elles appartiennent toujours à l'État. A la fin de la concession, l'État reprend le contrôle des centrales.
- La cession (divestiture) : l'État vend l'infrastructure à une entreprise, qui l'exploite alors de manière totalement indépendante.

Nous nous focaliserons ici principalement sur la concession, qui est au cœur du débat en France.

Dans ce cadre, la mise en concurrence des infrastructures (de toutes natures) a été encouragée par des économistes pour plusieurs raisons. D'après Bacon, les entreprises privées ont tendance à offrir des prix d'électricité encore plus bas que les entreprises possédées par l'État, tout en relançant l'économie nationale car elles rendent le marché compétitif alors qu'une seule entreprise possédée par l'État représente un cas de monopole. Même avec l'installation d'un système de régulation, les prix proposés par un monopole restent plus élevés que ceux offerts par un marché compétitif [Bacon 1995]. En outre, Zhang et al. soutiennent que la mise en concurrence augmente l'efficacité de la main-d'œuvre et enlève l'interférence entre la politique et la gestion des entreprises d'infrastructures [Zhang 2007].

Ensuite, les risques liés au projet de mise en concurrence sont partagés entre l'État et l'entreprise ; d'après Albalade et Bel-Piñana, ce partenariat privé-public augmente aussi l'efficacité de l'entreprise et la qualité des services fournis [Albalade 2019]. Megginson et Netter apportent une nuance à ce dernier point en précisant que la participation d'entreprises dans la gestion d'infrastructures (de toute nature) a tendance à faire augmenter le taux de chômage car ces entreprises cherchent à maximiser leurs profits [Megginson 2011]. En outre, la littérature précise qu'il existe une condition importante pour la survie des entreprises privées, qui est l'installation d'un système régulateur qui protège les consommateurs d'un monopole et les investisseurs des décisions politiques arbitraires [Zhang 2007].

Par ailleurs, l'analyse de Schulz et Saklani suggère que la transition vers de nouvelles énergies renouvelables ne sera pas possible par le gouvernement lui-même : une collaboration avec le secteur privé est nécessaire, en particulier avec des actionnaires qui partagent cette vision de transition énergétique [Schulz 2021].

C'est notamment sur ces analyses que s'appuie la Commission européenne pour justifier sa volonté de libéraliser le marché de l'hydroélectricité. C'est particulièrement la direction générale de la concurrence (DG COMP) qui prend position sur ce sujet. A l'inverse, certains responsables politiques français comme Marie-Noëlle Battistel (cf. supra) mettent en avant la notion de service public et de service d'intérêt général, ainsi que celle de bien commun pour justifier une dérogation aux règles de la concurrence aux règles de la concurrence.

## ■ La question des investissements dans les infrastructures

Le débat concernant la mise en concurrence est aussi tiré par les entreprises du secteur de l'énergie qui souhaiteraient investir dans les barrages et arriver sur ce marché. De nos jours, les centrales thermiques sont plus sujettes aux investissements que les centrales hydrauliques pour deux raisons :

- Les spécificités liées aux barrages sont importantes car chaque barrage doit être conçu d'une manière unique, qui dépend de son site et de l'environnement : cela empêche en partie une économie d'échelle et engendre des coûts [Jenssen 2000, Oud 2002].
- L'investissement initial nécessaire pour un barrage est également beaucoup plus élevé que pour une centrale thermique, ce qui rend la durée de retour sur investissement plus longue [Jenssen 2000].

Ainsi, l'investissement dans les barrages est un investissement de long terme mais qui devient rentable puisqu'en général, les installations sont construites pour être en service pendant 50 à 100 ans [Oud 2002]. De plus, les coûts d'opération des barrages sont très bas : les opérations de maintenance et de mise en service représentent seulement de l'ordre de 1% de l'investissement total [Oud 2002]. L'investissement dans un barrage devient ainsi très intéressant dès que le coût initial est remboursé. A l'inverse, les centrales thermiques ont des coûts de

fonctionnement élevés puisqu'elles nécessitent un apport de matières premières (gaz, charbon, pétrole...) en permanence pour générer l'électricité. C'est pourquoi, malgré les risques importants liés à un barrage, les investisseurs internationaux s'intéressent de plus en plus aux barrages [Zarfl 2015, Oud 2002].

Au niveau français, d'après le Ministère de la Transition Écologique, les barrages peuvent générer jusqu'à 2,5 milliards d'euros par an d'excédent dont la moitié revient aux collectivités territoriales, soit un bénéfice net pour l'État de 1,25 milliards d'euros [Lafaurie 2019].

Ces chiffres viennent donc logiquement attiser la convoitise des investisseurs privés qui militent en général pour une ouverture à la concurrence des concessions, à l'image de Total, le norvégien Statkraft, le suédois Vattenfall, l'allemand Eon ou encore l'italien Enel [Boissonat 2020] : tous souhaitent investir dans l'énergie bas carbone. Face à cette vague d'intérêts, Delphine Batho estime que « les lobbys sont à la manœuvre pour faire main basse sur la rente hydraulique car c'est l'électricité la plus rentable et la moins chère de France » ; Marie-Noëlle Battistel appelle à « mettre à l'abri des appétits marchands » l'hydroélectricité [Le monde de l'énergie 2019]. Pour expliquer leur point de vue, ces politiques mettent notamment en avant la question de la réciprocité : le rapport parlementaire de 2013 établit qu'« aucun autre État membre n'est amené à mettre en concurrence un parc hydraulique conséquent dans les mêmes conditions que la France » [Battistel, Straumann 2013, p.31]. Elles estiment également que la logique de rentabilité d'acteurs privés pourrait mener à des économies sur la sûreté et la sécurité [Nogal 2018]. Ce qui domine ce point de vue est finalement un manque de confiance envers un acteur privé par rapport à un acteur public, ainsi que la question de la « souveraineté énergétique », martelée par Mme Battistel (cf. infra).

#### ▪ Gestion de la ressource en eau

La gestion de la ressource en eau est un élément qui est devenu clé dans le débat sur la mise en concurrence des barrages.

Si, lors de la construction des barrages, le seul enjeu souligné était la production d'électricité, la création de nouveaux lacs et de nouveaux cours d'eau dans un contexte de réchauffement climatique et de pénuries d'eau a fait émerger de nouvelles problématiques liées à la gestion de la ressource. Ainsi les parties prenantes ne sont plus seulement les producteurs et les acteurs locaux autour du barrage mais ces acteurs se répartissent tout au long de l'aval du barrage. Une bonne coordination entre l'exploitant du barrage, les agriculteurs, les producteurs d'eau potable et les collectivités (notamment les grandes agglomérations) est donc nécessaire pour assurer l'approvisionnement en eau du territoire. La mise en concurrence remet en question la stabilité des coopérations mises en œuvre depuis plusieurs décennies sur ce sujet.

Du point de vue du Parlement, la question de la ressource est un fort obstacle à la mise en concurrence de l'exploitation des barrages : l'exploitant historique a tissé des liens de collaboration avec l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales locales, agriculteurs, industrie...) depuis plusieurs dizaines d'années, changer l'exploitant reviendrait à détruire ces liens qui permettent de gérer équitablement la ressource. Toujours d'après l'Assemblée Nationale, le moyen pour forcer le nouvel exploitant à s'astreindre à des règles fixes en terme de gestion de la ressource serait de mettre en place un cahier des charges qui contraindrait l'exploitant : par exemple on peut imaginer qu'en période de sécheresse et en dessous d'un certain niveau des cours d'eau l'exploitant soit tenu de relâcher une partie de l'eau en réserve malgré un prix bas de l'électricité (en plein été la demande électrique est au plus bas et la logique économique serait de garder cette eau pour la turbiner en plein hiver) [Battistel, Straumann 2013].

Les barrages en Espagne illustrent ce problème de tension entre la gestion de l'eau et la production hydroélectrique. En effet la problématique du stress hydrique y est très fréquente et l'importance de la ressource en eau a imposé un régime de gestion des barrages unique, où la génération d'électricité n'est pas prioritaire. Les barrages appartiennent aux exploitants mais le droit d'utilisation de la force motrice de l'eau est soumis à un régime de concessions. L'aridité du climat espagnol a déjà fait apparaître des conflits sur la gestion à double

régime de l'eau depuis la libéralisation des barrages et le gouvernement cherche à renationaliser la gestion de cette ressource précieuse.

Cependant le Parlement souligne le fait que le l'outil du cahier des charges n'est pas adapté : soit il est à priori exhaustif et toute modification donnera lieu à une indemnisation de l'exploitant, soit il est volontairement vague pour laisser place à des situations imprévues mais dans ce cas l'exploitant pourra refuser de ne pas se contenter du minimum prévu dans le cahier des charges [Battistel, Straumman 2013].

Ainsi, le changement d'exploitant, en détruisant les liens tissés entre les utilisateurs de la ressource eau, mettrait en place un rapport de force entre l'exploitant et les autres usagers qui n'est pas souhaitable car il risque de déstabiliser un système qui, tant d'après le Parlement que d'après acteurs sociaux (syndicats, collectivités locales) semble avoir trouvé un point d'équilibre grâce au dialogue social. Et selon Mme Battistel, (citant la loi 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques) « L'eau est un bien commun, de première nécessité » [Astier 2019]. Ainsi une mise en péril d'un tel bien commun ne semble pas acceptable pour le pouvoir parlementaire. Au-delà de l'utilisation de la ressource, le Parlement souligne également le fait que le niveau des cours d'eau a un fort impact sur la biodiversité de ceux-ci et qu'une mauvaise gestion aurait de lourdes conséquences environnementales [Astier 2019].

Du côté des différents acteurs sociaux, les syndicats partagent unanimement ce point de vue concernant la gestion de la ressource en eau avec un collectif de citoyens appelé « Ne nous laissons pas tondre », initié par les Gilets Jaunes pour s'opposer à la mise en concurrence des barrages. Ces acteurs font bloc face à une possible mise en concurrence de l'obtention des contrats de concession.

En effet, chaque acteur avance des arguments propres à la cause qu'il défend :

- Du côté des syndicats, on met en avant le caractère commun de la ressource en eau. Dans son rapport sur le sujet, la CGT Mines Energie pointe du doigt le fait que si la gestion de l'énergie est bien régie par le droit communautaire, la gestion de l'eau relève de la compétence seule des États membres. Or l'exploitation des barrages étant à la fois une question de gestion de l'énergie et de l'eau, elle devrait relever de la compétence des Etats membres [CGT Mines Energie 2018].

Le syndicat Sud Énergie, à travers la voix de Philippe André, coauteur d'un rapport regroupant des paroles d'experts d'EDF sur les barrages, argue le fait que l'eau est un bien commun : les trois-quarts des réserves d'eau de surface du territoire français étant stockées par des barrages exploités par EDF, il serait extrêmement dangereux d'en céder la gestion à des opérateurs privés. De plus, toujours selon Philippe André : « Une étude du ministère de l'Écologie indique que les débits d'étiage (le débit minimal observé sur un cours d'eau dans l'année) vont être divisés par deux dans les 30 ans à venir » [Astier 2019]. Les années à venir vont donc observer des changements majeurs dans la manière de gérer l'eau.

Le syndicat reprend à son compte l'argument avancé dans le rapport du Parlement : les contrats de concessions ont une durée de 30 à 40 ans, dans le contexte environnemental actuel il est impossible de prévoir de quelle manière nous devons gérer la ressource à cet horizon, il est donc impossible d'établir un cahier des charges qui garantisse l'accès à l'eau pour tous les acteurs.

- Pour les locaux, le constat est le même. L'exemple du tourisme est cité lors d'une manifestation sur le barrage de Serre Ponçon : en effet le lac de retenue sert de base de loisir et représente une manne économique pour les villes alentour. Encore une fois la crainte est de devoir payer l'exploitant pour avoir un lac suffisamment rempli. Enfin pour l'association « les amis de la Terre » la question du cahier des charges est encore soulevée : à quel point la question de la protection de la biodiversité sera-t-elle intégrée au cahier des charges et comment prévoir les problématiques de biodiversité sur plus de 30 ans [Astier 2019] ?
- A l'inverse, les arguments des partisans de la mise en concurrence sont plutôt maigres dans le domaine de la gestion de l'eau. L'association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG), un groupe

de lobbying qui regroupe beaucoup des candidats à une reprise des contrats de concessions, à travers son président Marc Boudier, argue que la libéralisation du secteur permettra de trouver des solutions optimales dans ce domaine. En effet le Ministère de la Transition Écologique a fait connaître par anticipation les critères de différenciation qui permettront d'attribuer les concessions. La gestion durable de l'eau conciliant les différents usages en fait partie. Ainsi selon M. Boudier : « La compétition fera émerger ce qu'il y a de meilleur pour la collectivité en fonction de ces critères » [Astier 2019]. Les arguments de l'AFIEG rejoignent donc les arguments invoqués par la Commission européenne sur le volet économique en faveur de la mise en concurrence. Cependant, l'AFIEG ne détaille pas sur quel plan la libéralisation du secteur permettrait une meilleure gestion de la ressource sinon par un simple jeu de mise en concurrence. Nous n'avons pas non plus trouvé de contre-argument à celui qui consiste à dire que les besoins en termes d'eau d'ici 30 ou 40 ans sont encore inconnus.

## ▪ L'emploi

Un autre point de débat soulevé par cette controverse est la question de l'impact de la mise en concurrence sur l'emploi. En effet, la mise en concurrence aura nécessairement des impacts à la fois sur le nombre d'emplois dans la filière mais également sur la présence de savoir-faire en termes d'exploitation hydroélectrique sur le territoire français.

Ainsi, la CGT Mines & Energies, rappelle dans son rapport sur le sujet que la filière hydroélectrique est particulièrement pourvoyeuse d'emploi (20 000 en 2012, plus de 30 000 à l'horizon 2030) [CGT Mines Energie 2018]. Ces emplois sont répartis entre les emplois inhérents à l'exploitation de la centrale et les emplois dans les entreprises qui s'occupent de la construction, de l'entretien et de la rénovation du barrage. Une mise en concurrence pose d'abord la question de l'avenir des salariés qui travaillent dans le barrage lors du changement d'exploitant. Si le nouvel exploitant était tenu de leur faire une proposition d'embauche, il resterait une zone d'ombre sur leurs nouvelles conditions de travail et l'avenir de leur poste. Si à l'inverse les salariés refusent l'offre, l'exploitant historique sera tenu de leur faire une offre sur une zone géographique différente. Dans tous les cas, la mise en concurrence se traduirait par un manque de visibilité pour les salariés et de facto par une baisse de l'attractivité de la filière.

De la même manière, le Parlement, précise dans son rapport que « Les règles de gestion du parc hydroélectrique devront maximiser le potentiel d'emplois que constitue l'hydroélectricité, en donnant des garanties aux salariés des concessionnaires sortants sur leur maintien en poste, en favorisant le lancement de travaux d'optimisation des ouvrages et en contribuant à renforcer la position des industriels français dans le secteur de l'hydroélectricité » [Battistel, Straumman 2013]. En mettant en avant la nécessité de renforcer la position des industriels français, cette prise de position met en lumière un point important : dans le projet de mise en concurrence tel qu'il est prévu par la Commission européenne, les futurs exploitants pourront être des exploitants étrangers, communautaires ou extracommunautaires. Ainsi une entreprise suisse ou norvégienne (qui sont des pays où la filière hydroélectrique est très développée) pourra, à priori, confier les travaux d'entretien, de rénovation et de modernisation des installations à des entreprises étrangères mettant ainsi à mal des entreprises françaises.

Enfin, la CGT Mines et Énergie souligne qu'il ne s'agit pas seulement d'une question d'emploi mais également d'une question de savoir-faire, en effet en cédant l'exploitation des barrages à des entreprises privées, potentiellement étrangère, le risque est que les savoir-faire nationaux en termes de construction, d'exploitation et d'entretien des barrages, acquis depuis des dizaines d'années disparaissent au profit de savoir-faire extérieurs. Étant donné le potentiel de l'énergie hydroélectrique dans la transition énergétique, un démantèlement de la filière hydroélectrique serait, sur le long terme, un boulet pour l'indépendance énergétique du territoire. [CGT Mines Energie 2018]

A l'inverse, du côté de l'AFIEG et des pro-mise en concurrence on met en avant le fait que la mise en concurrence va au contraire permettre une création d'emploi forte sur les territoires concernés : en effet les nouveaux opérateurs apporteront des volumes d'investissements que l'opérateur historique n'est plus en mesure de fournir.

Ainsi ces flots d'investissement nouveaux injectés dans l'entretien et la modernisation des infrastructures devraient permettre aux entreprises locales de se développer, générant ainsi de nouveaux emplois. [Dive, Duvergé 2019]

## ▪ Souveraineté

L'ouverture des concessions à des appels d'offres d'autres entreprises que les exploitants actuels pose aussi d'importantes questions de souveraineté. Ce sujet n'est pas récent, et touche de nombreux secteurs. Il est fondamental pour un pays de savoir quelles industries clés ou matières premières sécuriser, afin de garantir son développement, ses apports en énergie ou encore sa défense, notamment lors de périodes de tensions ou de pénurie. Ces dernières années, on peut observer un regain d'intérêt pour ces questions. En 2020, des tensions sont apparues pour l'approvisionnement en masques chirurgicaux, utilisés pour diminuer la transmission du virus SARS-CoV-2, responsable de la pandémie qui a paralysé la planète. De nombreux pays qui n'avaient pas entretenu de stock suffisant et pas de moyens de production conséquents ont tous dû faire appel à la Chine, producteur très majoritaire, face à une demande record.

Dans le cas des barrages, la question de la souveraineté se pose avec des entreprises privées indépendantes de l'État qui deviendraient concessionnaires. En effet, les réserves d'eau de barrages peuvent servir de différentes manières et l'État a un rôle d'arbitrage à jouer pour éviter que les acteurs ne fassent valoir uniquement leurs propres intérêts.

La problématique de concurrence pose aussi l'enjeu de perte du savoir-faire national au profit d'entreprise étrangères. La perte de ce patrimoine est probablement ce à quoi l'opinion publique est la plus sensible. On peut citer l'exemple de l'électricien portugais EDP, détenu à 20% par la Commission Chinoise d'administration et de supervision des actifs publics depuis 2010, qui a même tenté de faire une offre publique d'achat du reste des parts. Cette nouvelle a eu l'effet d'un raz-de-marée et a soulevé de nombreuses appréhensions auprès des acteurs français inquiets qu'une telle situation se reproduise en France [EDF 2021].

Un autre exemple est celui du Brésil. Le contexte du cas du Brésil est assez proche du cas Français. En effet, une grande partie de leurs concessions ont été ouvertes à la concurrence au moment de leur renouvellement, ce qu'incite précisément la Commission européenne à faire. Le gouvernement brésilien a finalement fait marche arrière lorsqu'il s'est aperçu que la grande majorité des offres venaient de Chine et que l'État allait perdre la souveraineté sur son énergie hydraulique.

Il est donc fondamental d'évaluer les enjeux concernés par l'ouverture à la concurrence des concessions, la vulnérabilité du pays ainsi que les conséquences potentielles en cas de mauvaise gestion voire de comportement hostile de la part de l'entreprise concessionnaire.

## ■ Matériel et méthodes

Le présent travail est le résultat entre autres d'une analyse de la presse nationale et internationale, généraliste et scientifique, au sujet de la mise en concurrence des barrages hydroélectriques.

Dans ce cadre, nous avons commencé par rechercher les mots-clés relatifs à notre sujet dans des bases de données qui contiennent des articles scientifiques (Web of Science, Scopus) avec les équations de recherches suivantes : « private sector participation », « public private partnership », « hydropower » et « BOT » (pour *Build – Operate – Transfer*).

La recherche sur les bases de données de presse généraliste (Europresse) a été faite en utilisant les équations de recherche suivantes : « contrat de concession », « mise en concurrence », « barrage\*+privé\* » et « privatisation+électrique ».

Nous avons ensuite utilisé des logiciels d'analyse sémantique (CorTexT), et de lexicométrie (IRaMuTeQ). Ces logiciels nous ont permis d'établir des liens et regroupements entre différents termes, ce qui nous a permis d'affiner notre travail en identifiant de nouveaux acteurs de la controverse et de nouvelles notions relatives à la mise en concurrence des barrages. En particulier, l'analyse lexicale en classes a été réalisée à l'aide de l'algorithme de classification de Reinert (Classification Hiérarchique Descendante) sur IRaMuTeQ, sur un corpus constitué de 606 articles (exclusivement de presse) qui ont été extraits d'Europresse avec l'équation de recherche suivante : TEXT = « priv\*, barrages, fr\* ». La recherche a été faite en prenant en compte toutes les années enregistrées dans la base de données, l'article le plus ancien étant daté de 1989.

Nous avons également consulté des livrets et des journaux en ligne d'associations et de syndicats afin de découvrir de nouveaux acteurs et points de vue, puis différentes auditions, entretiens et rapports, de la cour des comptes, de sénateurs ou députés, relatifs à la mise en concurrence des barrages en France.

Au terme de ces étapes de recherche et d'analyse, nous avons identifié et contacté plusieurs acteurs pour obtenir davantage d'informations sur ce débat. Nous avons ainsi pu réaliser des entretiens avec :

- Un représentant d'EDF,
- Mme Marie-Noëlle Battistel, députée de l'Isère et vice-présidente de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale et co-auteure du rapport parlementaire de 2013
- Des syndicalistes de l'usine marémotrice de la Rance

## ■ Références

### ■ Articles de presse généraliste / presse professionnelle

Astier M. (22 juin 2019). Une mobilisation jaune-vert-rouge s'organise contre la privatisation des barrages. Reporterre. Disponible sur : <https://reporterre.net/Une-mobilisation-jaune-vert-rouge-s-organise-contre-la-privatisation-des>. [Consulté le 02/12/21]

Benezet E. (15 avril 2019). Concessions hydrauliques : la France fait barrage à l'UE. Le Parisien. Disponible sur : <https://www.leparisien.fr/economie/concessions-hydrauliques-la-france-fait-barrage-a-l-ue-15-04-2019-8053380.php>. [Consulté le 10/01/21]

Collectif d'auteurs (16 avril 2019). Privatiser les barrages hydroélectriques : la fausse bonne idée du gouvernement Philippe ? Le monde de l'énergie. Disponible sur : <https://www.lemondedelenergie.com/privatisation-barrages-hydroelectriques-gouvernement/2019/04/16/>. [Consulté le 30/11/21]

Donada E. (12 mars 2019). Est-il vrai que l'Europe veut forcer la France à privatiser 150 barrages hydroélectriques ? Libération. Disponible sur : [https://www.liberation.fr/checknews/2019/03/12/est-il-vrai-que-l-europe-veut-forcer-la-france-a-privatiser-150-barrages-hydroelectriques\\_1711495/](https://www.liberation.fr/checknews/2019/03/12/est-il-vrai-que-l-europe-veut-forcer-la-france-a-privatiser-150-barrages-hydroelectriques_1711495/). [Consulté le 30/11/21]

### ■ Article de revue scientifique

Ahlers, R., and V. Merme. (2016) "Financialization, Water Governance, and Uneven Development." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water* 3, no. 6, 766–74. Disponible sur : <https://doi.org/10.1002/wat2.1166>. [Consulté le 18/11/21]

Ahlers, Rhodante. (2020) "Where Walls of Power Meet the Wall of Money: Hydropower in the Age of Financialization." *Sustainable Development* 28, no. 2, 405–12. Disponible sur : <https://doi.org/10.1002/sd.1994>. [Consulté le 19/11/21]

Albalade, D., and P. Bel-Piñana. (2019) "The Effects of Public Private Partnerships on Road Safety Outcomes." *Accident Analysis and Prevention* 128, 53–64. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.aap.2019.03.015>. [Consulté le 27/11/21]

Bacon, R. W. (1995) "Privatization and Reform in the Global Electricity Supply Industry." *Annual Review of Energy and the Environment* 20, no. 1, 119–43. Disponible sur : <https://doi.org/10.1146/annurev.eg.20.110195.001003>. [Consulté le 22/11/21]

Haddad M. (2011) "Capacity choice and water management in hydroelectricity systems", *Energy Economics* 33(2), 168-177. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2010.05.005>. [Consulté le 23/11/21]

Jenssen, L., T. Gjermundsen, and G. Trondheim. (2000) "Financing of Small-Scale Hydropower Projects". Disponible sur : <https://www.ieahydro.org/media/cf7bd79f/Financing%20of%20Small-hydro%20Projects.pdf>. [Consulté le 24/11/21]

Meggison, W.L., and J.M. Netter. (2001) "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization." *Journal of Economic Literature* 39, no. 2, 321–89. Disponible sur : <https://doi.org/10.1257/jel.39.2.321>. [Consulté le 18/11/21]

Oud, E. (2002) "The Evolving Context for Hydropower Development." *Energy Policy* 30, no. 14, 1215–23. Disponible sur : [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(02\)00082-4](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(02)00082-4). [Consulté le 18/11/21]

Schulz, Christopher, and Udisha Saklani. (2021) "The Future of Hydropower Development in Nepal: Views from the Private Sector." *Renewable Energy* 179, 1578–88. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.renene.2021.07.138>. [Consulté le 27/11/21]

Veyret-Verner G. (1951). L'équipement électrique de la France 1947-1950. *Revue de Géographie Alpine*, 39-3, pp. 579-593. Disponible sur : [https://www.persee.fr/doc/rga\\_0035-1121\\_1951\\_num\\_39\\_3\\_4266#rga\\_0035-1121\\_1951\\_num\\_39\\_3\\_T1\\_0581\\_0000](https://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1951_num_39_3_4266#rga_0035-1121_1951_num_39_3_T1_0581_0000). [Consulté le 12/11/21]

Zarfl, Christiane, Alexander E. Lumsdon, Jurgen Berlekamp, Laura Tydecks, and Klement Tockner. (2015) "A Global Boom in Hydropower Dam Construction." *Aquatic Sciences* 77, no. 1, 161–70. Disponible sur : <https://doi.org/10.1007/s00027-014-0377-0>. [Consulté le 23/11/21]

Zhang, Y.-F., D. Parker, and C. Kirkpatrick. (2008) "Electricity Sector Reform in Developing Countries: An Econometric Assessment of the Effects of Privatization, Competition and Regulation." *Journal of Regulatory Economics* 33, no. 2, 159–78. Disponible sur : <https://doi.org/10.1007/s11149-007-9039-7>. [Consulté le 26/11/21]

## ▪ Littérature grise

Assemblée nationale (2021). *Comptes-rendus de séance du 6 mars*. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/deuxieme-seance-du-mercredi-06-mars-2019#1638388>. [Consulté le 11/01/22]

Battistel M-N., Straumman E., Assemblée Nationale (2013). *Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques*. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1404.pdf>. [Consulté le 18/11/21]

CGT Mines Energie (2018). *Projet FNME-CGT concessions hydrauliques*. Disponible sur : <http://www.cgtcomminges.fr/wp-content/uploads/2018/03/1.LIVRET.pdf>. [Consulté le 10/11/21]

Chauvet P., Rapport n° 14 fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat (2021-2022). *Proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables*. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/21-014/21-0144.html>. [Consulté le 10/12/21]

Commission européenne (7 mars 2019). *Communiqué de presse*. Disponible sur : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_19\\_1477](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_1477). [Consulté le 11/01/22]

Compagnie nationale du Rhône, Ouvrage édité à l'occasion des 60 ans de l'aménagement de Donzère-Mondragon (2012). Disponible sur : [http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000015/Donzere\\_Mondragon\\_60\\_ans.pdf](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000015/Donzere_Mondragon_60_ans.pdf). [Consulté le 12/11/21]

De Montesquiour A., Rapport d'information n° 259 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat (2005-2006). *Politique européenne de l'énergie*. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r05-259/r05-2599.html>. [Consulté le 26/11/21]

Direction générale de l'énergie et du climat (2014). *Synthèse publique de l'étude des coûts de référence de la production électrique*. Disponible sur : [https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/20140407\\_Synthese-publique-couts-ref-prod-electrique.pdf](https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/20140407_Synthese-publique-couts-ref-prod-electrique.pdf). [Consulté le 10/01/22]

Dive J., Duvergé B., Assemblée nationale (2019). *Rapport d'information délivré par la mission d'information relative aux freins à la transition énergétique*, Disponible sur : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/115b2068-tii\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/115b2068-tii_rapport-information). [Consulté le 18/12/21]

Dossier de presse du cabinet de Jean-Louis Borloo (2010). *Renouvellement des concessions hydroélectriques*. Disponible sur : [https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/22-04-2010\\_DP\\_Renouvellement\\_des\\_concessions\\_cle522562-1.pdf](https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/22-04-2010_DP_Renouvellement_des_concessions_cle522562-1.pdf). [Consulté le 05/12/21]

France Archives (1952). *Inauguration du barrage de Donzère-Mondragon*. Disponible sur : [https://francearchives.fr/fr/pages\\_histoire/293514041](https://francearchives.fr/fr/pages_histoire/293514041). [Consulté le 12/11/21]

IEA (2021), *Key World Energy Statistics 2021*. Disponible sur : <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2021/supply>. [Consulté le 10/01/22]

Lafaurie T., Actu Environnement (2019). *La privatisation des barrages hydrauliques français : une équation complexe à résoudre*. Disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/blogs/timothee-lafaurie/293/privatisation-barrages-hydrauliques-france-edf-europe-414.html>. [Consulté le 02/01/22]

Lescure R., Maillart-Méhaignerie L., Commission des Affaires Économiques (2021). *Audition, en visioconférence, conjointe avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de M. Jean-Bernard Lévy,*

*président directeur général d'EDF*. Disponible sur : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-eco/15cion-eco2021046\\_compte-rendu](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-eco/15cion-eco2021046_compte-rendu). [Consulté le 10/01/22]

Leteur J.-P., Ravard J.-L., Rozen G., Schneiter B., Winter L., Conseil général, Inspection générale des mines des ponts et chaussées des finances (2006). *Rapport sur le renouvellement des concessions hydroélectriques*. Disponible sur : [https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004446/004639-01\\_rapport.pdf](https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0004446/004639-01_rapport.pdf). [Consulté le 02/12/21]

Ma M., University of Washington (2018). *Small Hydroelectric Dams Increase Globally with Little Research, Regulations*. Disponible sur : <https://www.washington.edu/news/2018/01/22/small-hydroelectric-dams-increase-globally-with-little-research-regulations/>. [Consulté le 10/11/2021]

Migaud D., Référé de la Cour des Comptes (2013). *Renouvellement des concessions hydroélectriques*. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/25410>. [Consulté le 20/12/21]

Ministère de la Transition Écologique (2021). *Hydroélectricité*. Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/hydroelectricite>. [Consulté le 10/01/22]

Nogal M., Commission des affaires économiques (2018). *Communication de Mme Marie-Noëlle Battistel sur les conclusions du groupe de travail relatif aux concessions hydroélectriques*. Disponible sur : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-eco/15cion-eco1718089\\_compte-rendu](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-eco/15cion-eco1718089_compte-rendu). [Consulté le 05/11/21]

Olivier J.-L., Comité d'histoire, Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer Conférence (2003). *Les barrages hydroélectriques français*. Disponible sur : [http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000015/Commentaire\\_sur\\_les\\_barrages\\_hydro\\_electriques\\_francais.pdf](http://www.archives-orales.developpement-durable.gouv.fr/docs/Manifestation/0000/Manifestation-0000015/Commentaire_sur_les_barrages_hydro_electriques_francais.pdf). [Consulté le 12/11/21]

Pointereau R., Rapport d'information n° 807 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat (2015-2016). *Gestion de l'eau : agir avec pragmatisme et discernement*. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r15-807/r15-8073.html>. [Consulté le 12/11/21]

Wikipedia. *Hydroélectricité en France*. Disponible sur : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Hydro%C3%A9lectricit%C3%A9\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Hydro%C3%A9lectricit%C3%A9_en_France). [Consulté le 12/11/21]

## ▪ Films

Boissonat F. (10 septembre 2020). Barrages hydroélectriques : l'Etat va-t-il y perdre son énergie ? France 3, émission La France en Vrai. Disponible sur : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/emissions/qui-sommes-nous/barrages-hydroelectriques-etat-va-t-il-y-perdre-son-energie-1871858.html>. [Consulté le 02/01/22]

## ▪ Entretiens

Battistel M.-N., entretien conduit le 29 décembre 2021.

Représentant d'EDF, entretien conduit le 10 décembre 2021.

## ▪ Images, photographies, tableaux et graphiques

France Bleu (2021). *Le barrage de Grand'Maison – EDF*. Crédits photos : EDF. Disponible sur : <https://www.francebleu.fr/infos/culture-loisirs/visite-du-barrage-de-grand-maison-a-vaujany-les-inscriptions-sont-ouvertes-1627663073>. [Consulté le 12/01/22]