

DELIBERATION N° 2022-130

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 mai 2022 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la quatrième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques – Développement de la petite hydroélectricité

Participaient à la séance : Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX, Jean-Laurent LASTELLE et Valérie PLAGNOL, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, le ministre chargé de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques (petite hydroélectricité) situées en France métropolitaine continentale, par un avis¹ publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 27 avril 2017.

Des versions modifiées du cahier des charges ont été publiées² successivement le 26 mars 2020 et le 25 mai 2021.

Cet appel d'offres comprend deux familles de candidature. La puissance maximale recherchée de 175 MW est répartie sur cinq périodes de candidature de 35 MW chacune. La quatrième période de candidature s'est clôturée le 6 janvier 2022.

¹ Avis n° 2017/S 082-159305 publié au JOUE le 27 avril 2017.

² Avis rectificatifs n° 2020/S 061-145050 publié au JOUE le 26 mars 2020 et n° 2021/S 093-240850 publié au JOUE le 25 mai 2021.

1. ANALYSE DES RESULTATS

L'appel d'offres porte sur des installations hydroélectriques nouvelles de puissance supérieure à 1 MW. En dessous de ce seuil, le soutien est organisé via l'arrêté tarifaire du 13 décembre 2016³. Par ailleurs, seules les installations ne relevant pas du régime des concessions hydrauliques – applicable à toute installation d'une puissance maximale brute supérieure à 4,5 MW⁴ – sont admises à l'appel d'offres.

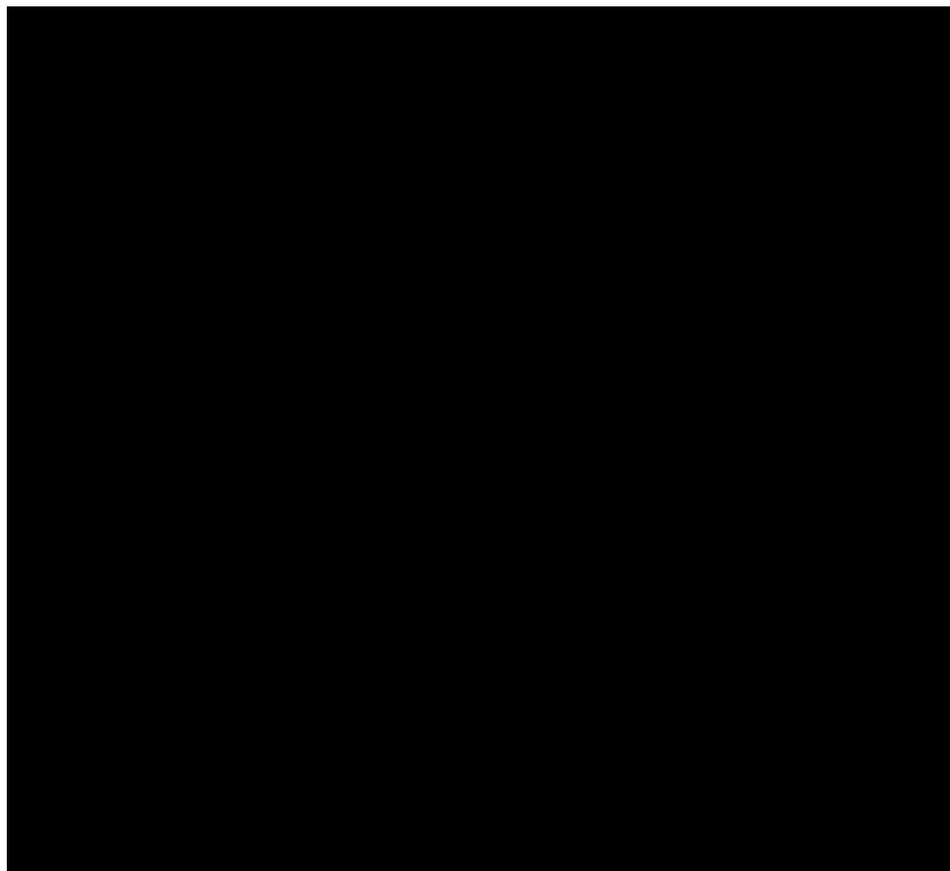
L'appel d'offres est segmenté en deux familles concernant respectivement les installations implantées sur des nouveaux sites (famille 1) et celles équipant des seuils existants (famille 2).

Le tableau suivant présente la synthèse de l'instruction des dossiers. La CRE propose de retenir un unique dossier pour la présente période de candidature.

Familles	Nombre de dossiers		Prix moyen pondéré des dossiers (€/MWh)		Puissance cumulée des dossiers (MW)		Puissance maximale recherchée (MW)
	Déposés ⁵	Dossier que la CRE propose de retenir	Déposés	Dossier que la CRE propose de retenir	Déposés	Dossier que la CRE propose de retenir	
1	3	1	95,7		8,0	3,3	25
2	1	0		-	1,5	-	10
Toutes	4	1			9,5	3,3	35

1.1 Sur le niveau de participation

Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution du niveau de participation depuis le premier appel d'offres portant sur des installations hydroélectriques⁶ jusqu'à la 4^e période de l'appel d'offres en cours⁷. Le détail des participations pour chacune des deux familles est précisé (familles 1 et 2 dans le cadre de l'appel d'offres « AO CRE4 Petite hydroélectricité », lots 1 et 2a/2b dans le cadre du précédent appel d'offres lancé en 2016).



³ Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement.

⁴ Article L. 511-5 du code de l'énergie.

⁵ 6 dossiers ont été reçus sur la plateforme de candidature parmi lesquels 2 doublons ont été identifiés et retirés de l'instruction.

⁶ <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/Appel-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-hydroelectriques>

⁷ <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appel-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-hydroelectriques-developpement-de-la-petite-hydroelectricite>

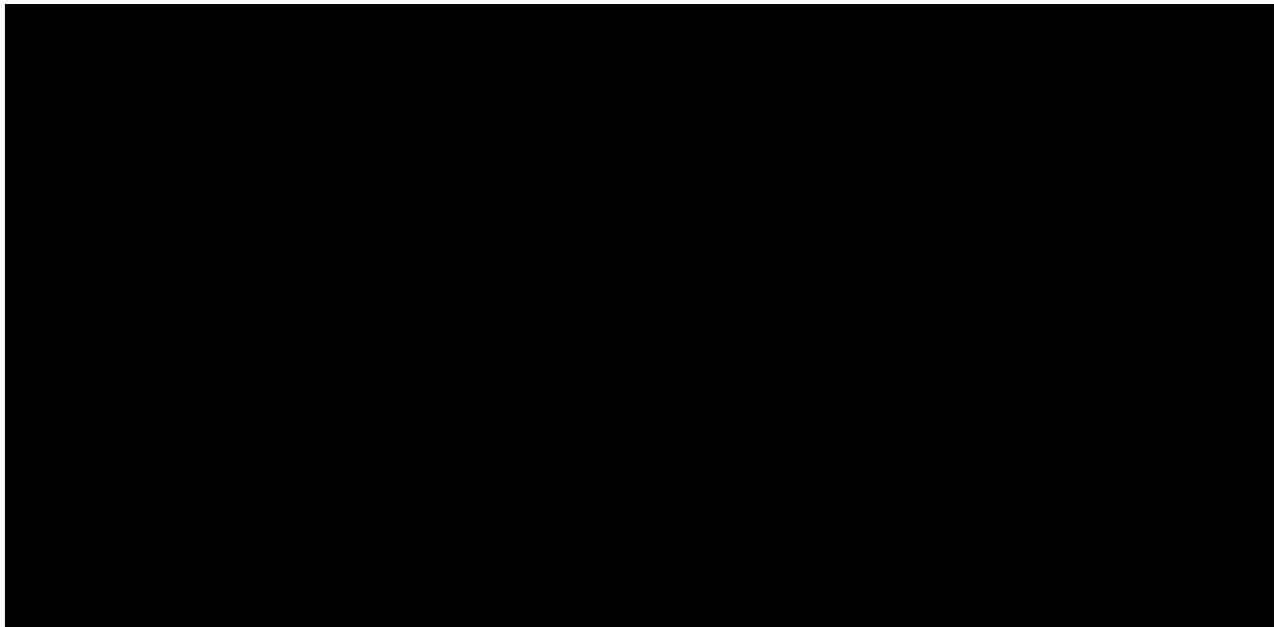
La CRE note une très faible participation à la présente période, se caractérisant par des taux très bas de souscription – calculé comme le ratio entre le volume déposé et le volume appelé – (environ 32 % et 8 % respectivement dans les familles 1 et 2).

Comme à la période précédente, la puissance cumulée des projets conformes ne permet pas d’atteindre la puissance totale recherchée dans aucune des deux familles de candidature. Dans ce cas de figure, le cahier des charges de l’appel d’offres prévoit l’application de la règle de compétitivité, introduite à l’article 6.8 du cahier des charges en 2019. Cette règle dispose que « [...] si la puissance cumulée des offres conformes d’une famille représente moins que la puissance appelée, les offres conformes les moins bien notées de cette famille sont éliminées jusqu’à ce que le volume des offres éliminé soit supérieur ou égal à 20 % de la puissance des offres conformes ».

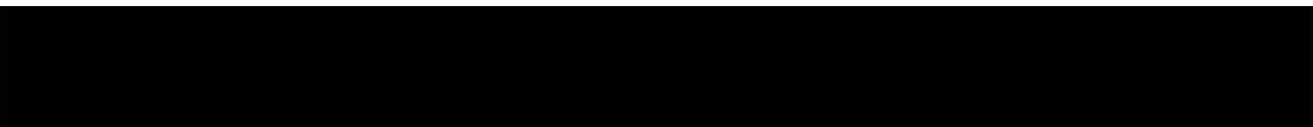
Néanmoins, compte tenu des objectifs fixés dans la PPE 2019-2028 et afin de promouvoir le développement d’une filière contribuant à la sécurité d’approvisionnement, la CRE a classé la seule offre conforme dans la liste des dossiers qu’elle propose de retenir, par dérogation à l’application de la règle de compétitivité susmentionnée.

1.2 Sur le prix moyen pondéré des offres

Le graphique ci-dessous présente l’évolution des prix proposés par les candidats que la CRE propose de retenir depuis le premier appel d’offres lancé en 2016⁸ pour l’ensemble des dossiers que la CRE proposait de retenir. Ces prix tiennent compte des éventuelles primes d’investissement ou de financement participatifs.



Les évolutions observées dans les deux familles pour les troisième et quatrième périodes ne sont pas nécessairement représentatives en raison du très faible nombre de dossiers déposés.



1.3 Sur l’estimation des charges de service public

Sur le fondement d’hypothèses explicitées dans le rapport de synthèse, le tableau ci-dessous donne l’estimation des charges de service public générées par ces projets 1) pour la première année de fonctionnement de l’unique projet que la CRE propose de retenir et 2) sur les 20 ans du contrat pour les trois scénarii décrits dans le rapport de synthèse de l’instruction.

Charges de service public (en k€ courants)	Scénario PPE avec un prix de l’électricité à 42 €/MWh en 2028	Scénario PPE avec un prix de l’électricité à 56 €/MWh en 2028	Scénario tendanciel
Première année de fonctionnement			
20 ans de durée de vie du contrat			

⁸ Avis n° 2016/S 084-148167 publié au JOUE le 29 avril 2016.



2. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CRE

La quatrième période de candidature de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques s'est clôturée le 6 janvier 2022. La CRE formule un certain nombre de recommandations qui pourront être prises en compte :

- dans le cadre de la nouvelle procédure de mise en concurrence pour l'octroi d'un soutien public aux installations hydroélectriques « AO PPE2 », sur laquelle elle a rendu un avis le 17 juin 2021⁹ ;
- dans le cadre de la prochaine et dernière période du présent appel d'offres.

2.1 Recommandations de la CRE sur les futures modalités du soutien à la filière par appel d'offres (« AO PPE2 »)

Comme lors de la période précédente de candidature, la quatrième période s'est révélée non concurrentielle avec un très faible taux de participation à l'appel d'offres, en décroissance constante depuis le lancement de l'appel d'offres.

Afin d'éviter que cette situation préoccupante ne se répète à l'avenir, la CRE recommande aux pouvoirs publics d'analyser, en lien avec la filière, les raisons de cette situation préoccupante.

De plus, la CRE alerte de nouveau les pouvoirs publics sur l'introduction du document d'autorisation environnementale parmi les pièces requises pour la candidature au prochain appel d'offres. Comme la CRE l'a souligné dans son avis du 17 juin 2021, l'exigence de cette pièce constitue un durcissement important des critères de conformité des dossiers candidats, en comparaison avec la situation précédente où les candidats sont uniquement tenus de faire réaliser un précadrage environnemental par le préfet de région en amont du dépôt de leur offre (l'obtention des autorisations environnementales nécessaires à la réalisation des installations étant à la charge des seuls lauréats).

L'obtention d'une autorisation environnementale IOTA¹⁰ représente un processus long, coûteux et fortement contraint par les exigences environnementales pesant sur le développement des installations hydroélectriques, notamment en matière de continuité écologique. Le risque de coûts échoués pour le producteur est donc important et susceptible de décourager de nombreux candidats. En outre, la prise en compte des enjeux environnementaux à travers le précadrage transmis lors de la candidature, permet d'assurer la sélection des projets ayant le plus de chance d'obtenir leur autorisation à la suite de leur désignation.

La CRE réitère par conséquent sa recommandation de supprimer l'autorisation environnementale parmi les pièces requises pour la candidature au prochain appel d'offres.

2.2 Recommandations de la CRE spécifiques à la prochaine et dernière période du présent appel d'offres (« AO CRE4 »)

La CRE formule ci-dessous des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la procédure de mise en concurrence, et qui sont spécifiques au cahier des charges de la dernière période du présent appel d'offres.

2.2.1 Sur la règle de compétitivité

La règle de compétitivité a pour objectif de maintenir une pression concurrentielle en cas de sous-souscription d'une période de l'appel d'offres.

Toutefois, la rédaction actuelle de la règle conduit à écarter un projet quand il est le seul candidat, quel que soit son niveau de prix, ce qui n'apparaît pas légitime dans ce cas de figure. C'est la situation rencontrée pour la présente période pour la famille 1. La CRE réitère sa recommandation¹¹ de modifier la règle de compétitivité afin de garantir que le projet conforme le mieux noté dans chaque famille soit retenu.

2.2.2 Sur les formules de notation

La CRE observe que les formules de notation prévues par le cahier des charges entraînent une instabilité dans le poids relatif des critères.

La note de prix dépend ainsi des prix minimum et maximum de l'ensemble des offres conformes déposées au sein de la même famille pour une période de candidature.

La CRE recommande de modifier le système de notation des offres de prix en considérant :

- le prix plafond de la famille comme borne haute de notation du prix ;
- une moyenne des offres de prix les plus basses, pour la fixation de la borne basse de notation du prix.

⁹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026.

¹⁰ Installations, Ouvrages, Travaux, Activités.

¹¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 8 octobre 2020 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques

S'agissant des notes environnementales attribuées par les préfets de région aux différents projets, elles sont normalisées par rapport à la note maximale obtenue sur l'ensemble des dossiers notés. La CRE réitère à ce titre sa recommandation¹² de modifier le système de notation pour le critère de qualité environnementale, en répliquant sans normalisation la note attribuée par les préfets de région.

2.2.3 Sur les plans d'affaires

Enfin, la CRE réitère sa recommandation concernant la fourniture d'un plan d'affaires par l'ensemble des candidats dès le dépôt de leur offre. L'absence de cette pièce prive la puissance publique d'une source d'information précieuse sur les coûts de production de la filière, données essentielles au bon dimensionnement des mécanismes de soutien et au pilotage de la procédure de mise en concurrence. La réalisation d'audits des coûts par la CRE sur des installations existantes ne pallie qu'imparfaitement cette carence, car ces analyses ne sont disponibles que plusieurs années après la désignation des lauréats et la mise en service des installations.

¹² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 8 octobre 2020 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la troisième période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques

DECISION DE LA CRE

La quatrième période de candidature de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques s'est clôturée le 6 janvier 2022. La cinquième et dernière période de candidature du présent appel d'offres est prévue entre novembre 2022 et janvier 2023, avant le lancement du prochain appel d'offres dont le projet de cahier des charges a fait l'objet d'un avis de la CRE¹³ le 17 juin 2021.

La présente période de candidature est marquée par une très forte sous-souscription. La CRE recommande aux pouvoirs publics de mener une analyse approfondie des raisons de cette participation insuffisante.

Par ailleurs, la CRE réitère sa recommandation, pour le prochain appel d'offres, de supprimer l'exigence de l'auto-risation environnementale en amont de la candidature qui est susceptible de décourager de nombreux candidats.

Pour la dernière période du présent appel d'offres, la CRE formule plusieurs recommandations d'évolution du cahier des charges détaillées plus haut, à savoir :

- la modification de la règle de compétitivité afin de garantir que le projet conforme le plus compétitif soit systématiquement retenu ;
- la modification des formules de notation afin d'apporter davantage de stabilité au poids relatif des critères ;
- l'ajout du plan d'affaires à la liste des pièces obligatoires afin de permettre à la puissance publique d'améliorer sa connaissance des coûts de la filière.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la quatrième période de candidature, ci-annexé. La présente délibération est transmise à la ministre de la transition écologique, ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Des versions non confidentielles du rapport de synthèse et de la présente délibération seront publiées sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 12 mai 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Une Commissaire,

Catherine EDWIGE

¹³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026.