

DELIBERATION N° 2023-163

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 juin 2023 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la cinquième 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 : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Yvan FAUCHEUX 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, le 25 mai 2021 et le 7 novembre 2022.

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 cinquième période de candidature s'est clôturée le 31 janvier 2023.

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).

Pour cette cinquième et dernière période de candidature, le prix de marché de référence pour le calcul du complément de rémunération (MO) est défini mensuellement et non plus annuellement, ce qui fait suite aux remontées de difficultés par la filière⁵.

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, n° 2021/S 093-240850 publié au JOUE le 25 mai 2021 et n° 2022/S 214-613303 publié au JOUE le 7 novembre 2022.

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.

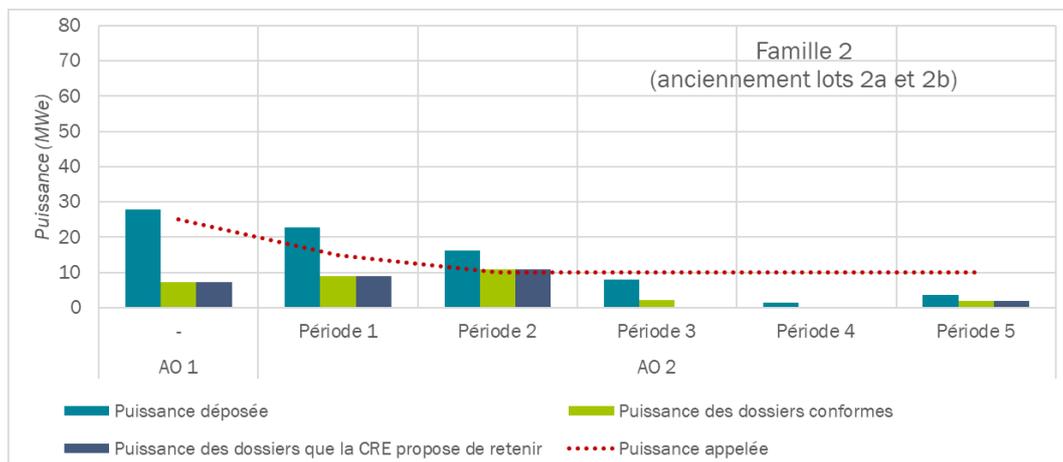
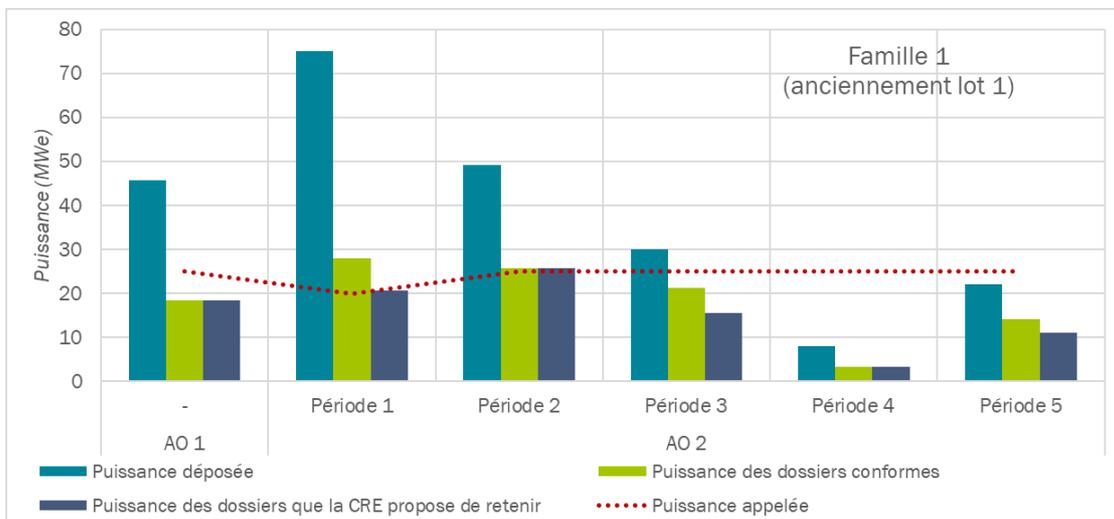
⁵ La CRE s'était prononcée en faveur de cette modification dans sa délibération du 20 octobre 2022 portant avis sur le projet de modification du cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques (« Petite Hydroélectricité »)

Le tableau suivant présente la synthèse de l’instruction des dossiers. La CRE propose de retenir cinq dossiers 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 ⁶	Dossier que la CRE propose de retenir	Déposés	Dossier que la CRE propose de retenir	Déposés	Dossier que la CRE propose de retenir	
1	8	4	94,9	91,3	22,2	11,0	25
2	2	1	119,2		3,7	2,0	10
Toutes	10	5	98,4		25,8	12,9	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 hydroélectriques⁷, jusqu’à la 5^e période de l’appel d’offres en cours⁸. 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).



La CRE note une participation en hausse par rapport à la période précédente, notamment dû à la re-candidature d’anciens projets lauréats (cinq projets ont renoncé à leur statut de lauréat sur les dix présentés à cette cinquième période). Ces projets, qui ont demandé un prix plus élevé que leur ancien prix (voir paragraphe 1.2), ont pu également déposer une nouvelle candidature afin de bénéficier de la nouvelle formule du « MO » prévue par le cahier des charges.

⁶ 13 dossiers ont été reçus sur la plateforme de candidature parmi lesquels 3 doublons ont été identifiés et retirés de l’instruction.

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

⁸ <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>



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, prévue à l'article 6.8 du cahier des charges. 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 ».

L'application du cahier des charges conduit à l'élimination d'un dossier dans la famille 1 et de l'unique dossier conforme dans la famille 2. 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 de la famille 2 dans la liste des dossiers qu'elle propose de retenir, par dérogation à l'application à la lettre de la règle de compétitivité susmentionnée.

1.2 Sur le prix moyen pondéré des offres

Le graphique ci-après présente l'évolution des prix proposés par les candidats que la CRE propose de retenir depuis le premier appel d'offres lancé en 2016⁹ 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 trois dernières 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 sur les 20 ans du contrat pour les trois scénarii décrits dans le rapport de synthèse de l'instruction.

Charges de service public (en M€ 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
--	---	---	---------------------

⁹ Avis n° 2016/S 084-148167 publié au JOUE le 29 avril 2016.



20 ans de durée de vie du contrat	62	46	13
--	----	----	----

2. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CRE

A l'issue de cette cinquième période de candidature de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques, 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 », pour laquelle la CRE a rendu un avis sur un projet de cahier des charges le 17 juin 2021¹⁰. Le cahier des charges est encore en cours de discussion et fera prochainement l'objet d'un avis de la CRE ; les recommandations complètes de la CRE sur le futur appel d'offres feront donc l'objet d'un avis dédié ; y sera notamment analysée la pertinence du niveau des prix plafond, que la CRE recommande, comme pour les autres appels d'offre, de rendre confidentiel. La CRE rappelle seulement ici certaines des recommandations qu'elle a déjà formulées notamment dans son avis du 17 juin 2021 sur le projet de nouveau cahier des charges.

2.1 Sur l'autorisation environnementale parmi les pièces requises

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 IOTA¹¹ 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, ce qui risque de décourager de nombreux candidats.

En outre, la prise en compte des enjeux environnementaux à travers le précadrage transmis lors de la candidature permet déjà 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 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 2. La CRE réitère sa recommandation¹² de modifier la règle de compétitivité afin de garantir que le projet conforme le mieux noté dans chaque famille soit retenu.

2.3 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 :

¹⁰ 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.

¹¹ Installations, Ouvrages, Travaux, Activités.

¹²

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.

12 juin 2023

- le prix plafond de la famille comme borne haute de notation du prix ;
- une moyenne des prix les moins élevés des dossiers conformes, pour la fixation de la borne basse de notation du prix.

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 recommandation¹³ de modifier le système de notation pour le critère de qualité environnementale, en répliquant sans normalisation la note attribuée par les préfets de région.

2.4 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.

¹³ Délibération du 12 mai 2022 précitée.

DECISION DE LA CRE

La cinquième période de candidature de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques s'est clôturée le 31 janvier 2023. Le lancement du prochain appel d'offres, dont le projet de cahier des charges a fait l'objet d'un avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) le 17 juin 2021, devrait faire prochainement l'objet de nouvelles modifications soumises à avis de la CRE.

La puissance cumulée des offres que la CRE propose de retenir est inférieure au volume appelé dans chacune des deux familles. La CRE a donc appliqué la règle de compétitivité prévue au paragraphe 6.8 du cahier des charges. Cependant, par dérogation, elle propose de retenir l'unique projet de la famille 2, éliminé en théorie par la règle de compétitivité. Le prix moyen pondéré des offres que la CRE propose de retenir est de 91,3 €/MWh en famille 1, et de ■■■ €/MWh en famille 2.

La CRE insiste à nouveau sur l'importance de présenter des dossiers dûment complétés et respectant les dispositions du cahier des charges. Dans un contexte de sous-souscription de l'appel d'offres, elle regrette que certains projets soient éliminés pour des causes de non-conformité, par exemple une délégation de signature manquante.

Si l'ensemble des recommandations de la CRE pour le futur appel d'offres fera l'objet d'un avis dédié, où sera notamment analysée la pertinence du niveau des prix plafond (que la CRE recommande également de rendre confidentiels), la CRE rappelle ici certaines des recommandations déjà exprimées pour le prochain appel d'offres, notamment :

- supprimer l'exigence de l'autorisation environnementale en amont de la candidature qui est susceptible de décourager de nombreux candidats ;
- modifier la règle de compétitivité afin de garantir que le projet conforme le plus compétitif soit systématiquement retenu ;
- modifier les formules de notation afin d'apporter davantage de stabilité au poids relatif des critères ;
- ajouter le 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 cinquième période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition énergétique, ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. 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 juin 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON