

DÉLIBÉRATION n°2024-140

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 11 juillet 2024 portant décision relative à l'instruction des dossiers de candidature à la première période de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 311-10 et suivants et R. 311-13 et suivants du code de l'énergie, la ministre chargée de l'énergie a lancé un appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques (petite hydroélectricité), par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 20 décembre 2023¹ (appel d'offres dit « AO3 Petite hydroélectricité »).

Les conditions de participation et le détail des pièces à fournir ont été définis dans le cahier des charges arrêté par la ministre chargée de l'énergie dans sa version applicable publiée sur le site de la CRE².

Cet appel d'offres comprend deux familles de candidature selon l'implantation des installations sur de nouveaux sites ou des seuils existants. Le cahier des charges prévoit des prix plafonds différenciés pour ces deux familles. La puissance maximale recherchée de 105 MW est répartie sur trois périodes de candidature, dont 30 MW pour la présente période s'étant tenue du 5 février 2024 au 4 mars 2024.

Le cahier des charges prévoit d'abord i) un examen des offres par les préfets concernés, qui transmettent les résultats de cet examen³ à la CRE dans un délai de trois mois à compter de la date limite de dépôt des offres, puis ii) un examen de la conformité des offres au cahier des charges et l'établissement par la CRE d'une liste des offres qu'elle propose de retenir dans un délai de quatre mois à compter de la date limite de dépôt des offres.

¹ Avis n° 2023/S 245-771520 publié au JOUE le 20 décembre 2023.

² <https://www.cre.fr/documents/appels-doffres/appel-doffres-portant-sur-la-realisation-et-lexploitation-dinstallations-hydroelectriques-developpement-de-la-petite-hydroelectricite.html>

³ En application du paragraphe 1.3.4 du cahier des charges, lors de cet examen les préfets vérifient pour chaque projet la compatibilité des offres au regard des conditions d'admissibilité (paragraphe 2.1) et procèdent à la notation environnementale des projets.

1. Analyse des résultats

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 2016⁴. 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 MW⁵ – sont éligibles 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 trois (3) dossiers pour la présente période de candidature, parmi les cinq (5) dossiers déposés.

| Familles | Nombre de dossiers | | Prix moyen pondéré des dossiers (€/MWh) | | Puissance cumulée des dossiers | | Puissance maximale recherchée (MW) |
|-----------|----------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| | Déposés ⁶ | Que la CRE propose de retenir | Déposés | Que la CRE propose de retenir | Déposés | Que la CRE propose de retenir | |
| Famille 1 | 4 | 3 | 104,4 | 98,9 | 13,7 | 10,1 | 21 |
| Famille 2 | 1 | 0 | [SDA] | - | 3,3 | - | 9 |
| Toutes | 5 | 3 | [SDA] | 98,9 | 16,9 | 10,1 | 30 |

1.1. Conformité au cahier des charges

L'unique dossier déposé au sein de la famille 2 a été éliminé car l'offre a été jugée non conforme aux exigences du cahier des charges par le préfet de région.

Les autres dossiers déposés, appartenant tous à la famille 1, proposent un tarif de référence inférieur au prix plafond de cette famille et répondent plus généralement à l'ensemble des conditions de conformité prévues par le cahier des charges.

1.2. Niveau de participation

Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution depuis le premier appel d'offres portant sur des installations hydroélectriques lancé en 2016 (dit « AO1 Petite Hydroélectricité ») jusqu'à la 1^{ère} période de l'appel d'offres « AO3 Petite hydroélectricité » en cours :

- du nombre de dossiers déposés ;
- du nombre de dossiers que la CRE propose de retenir.

Le détail des participations pour chacune des deux familles de candidature est précisé (familles 1 et 2 dans le cadre de l'appel d'offres « AO2 Petite hydroélectricité » lancé en 2017, lots 1 et 2a/2b dans le cadre de l'appel d'offres « AO1 Petite hydroélectricité »).

⁴ [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.

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

⁶ Sept dossiers ont été déposés sur la plateforme de candidature, parmi lesquels deux doublons ont été identifiés et retirés de l'instruction.

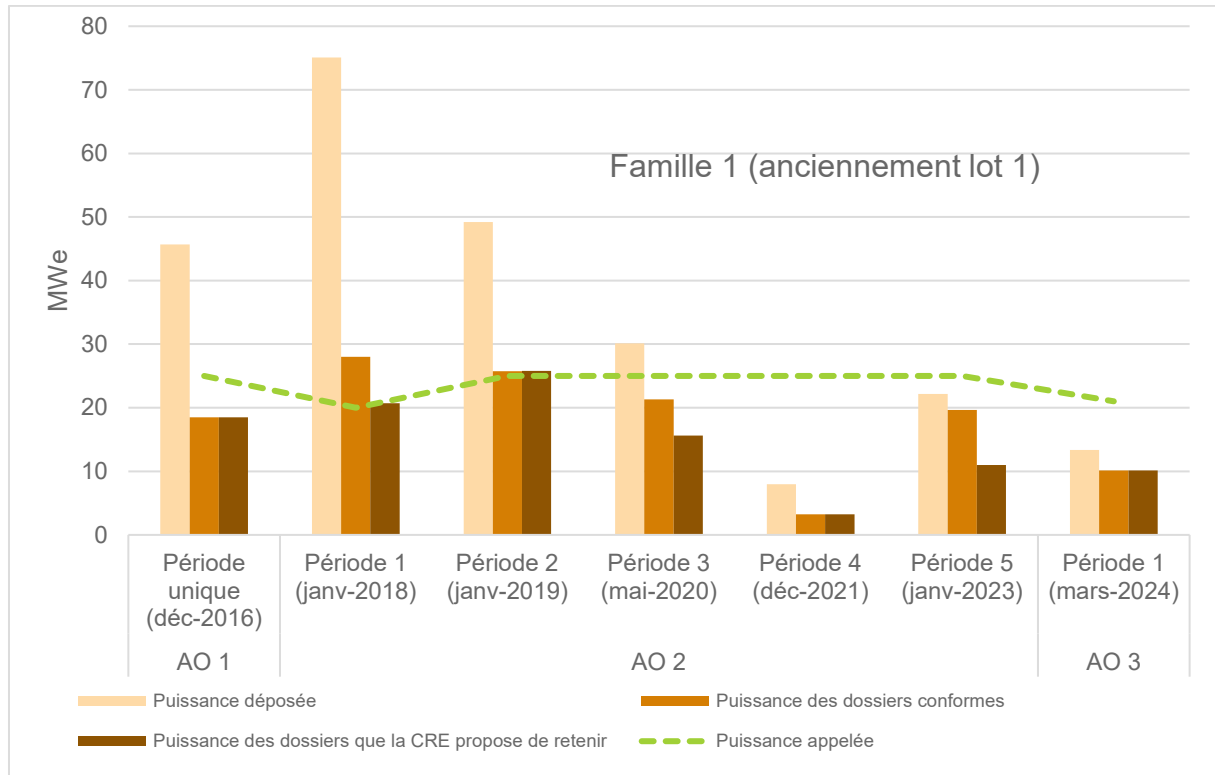


Figure 1- Évolution de la puissance cumulée déposée à chaque période, de la puissance que la CRE propose de retenir et comparaison avec la puissance appelée (MW) pour la famille 1 des appels d'offres portant sur la petite hydroélectricité

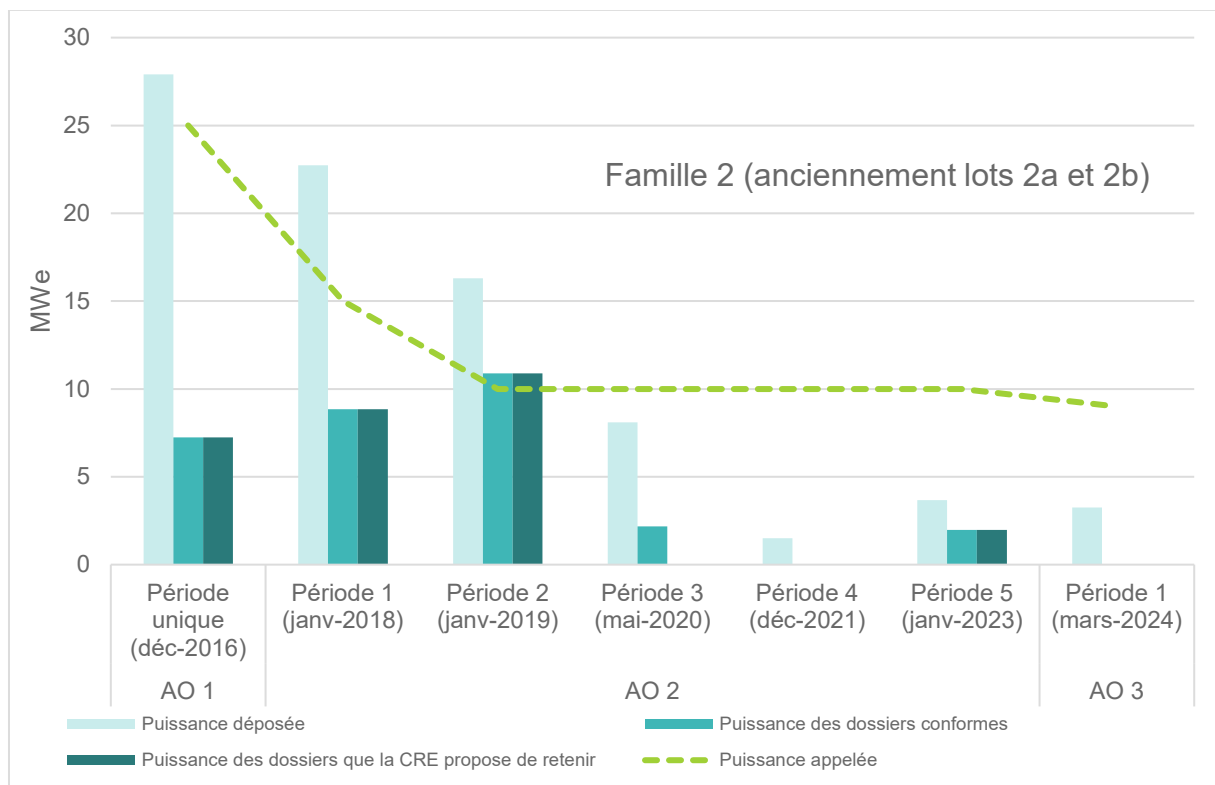


Figure 2 - Évolution de la puissance cumulée déposée à chaque période, de la puissance que la CRE propose de retenir et comparaison avec la puissance appelée (MW) pour la famille 2 des appels d'offres portant sur la petite hydroélectricité

La CRE note un nouveau recul de la participation après la légère hausse observée entre les quatrième et cinquième périodes du précédent appel d'offres (AO2). Par ailleurs, la quasi-totalité des projets sont des re-candidatures issues de l'AO2 : seule une candidature porte sur un projet présenté pour la première fois.

Cette réduction du nombre de candidatures pour de nouveaux projets pourrait être imputable à la nouvelle obligation, introduite par le cahier des charges de la présente période, de produire une autorisation environnementale dans les offres. Cette obligation constitue un durcissement des conditions de participation : auparavant les candidats pouvaient se contenter de fournir un pré-cadrage environnemental du préfet. Or, l'obtention d'une autorisation IOTA⁷ représente un processus long, coûteux et fortement contraint par les exigences environnementales, particulièrement en matière de continuité écologique. Le risque pour le producteur de supporter des coûts échoués de développement est donc élevé. La CRE alertait ainsi dans ses avis du 17 juin 2021⁸ et du 30 novembre 2023⁹ sur les risques de réduction de la participation à l'appel d'offres que pouvait entraîner cette évolution.

Comme pour les deux périodes de candidatures précédentes¹⁰, 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 au paragraphe 2.12, qui dispose que « *Au sein de chaque famille, si la puissance cumulée des offres conformes est inférieure ou égale à la puissance appelée, les offres conformes les moins bien notées sont éliminées jusqu'à ce que le volume des offres éliminé soit [...] supérieur ou égal à 20 % de la puissance des offres conformes lorsque le volume des offres conformes est inférieur ou égal à 80 % de la puissance appelée.* »

L'application de la règle de compétitivité conduit ainsi à l'élimination d'un dossier dans la famille 1.

1.3. Prix moyen pondéré des offres

Le graphique ci-après présente l'évolution des prix proposés par les candidats depuis le premier appel d'offres lancé en 2016¹¹ pour l'ensemble des dossiers que la CRE proposait de retenir. Ces prix tiennent compte des éventuelles primes d'investissement ou de financement participatifs.

[SDA]

Figure 3 - Evolution du prix moyen pondéré des offres que la CRE propose de retenir par rapport aux précédentes périodes d'appels d'offres portant sur la petite hydroélectricité

Les évolutions observées dans les familles 1 et 2 depuis la troisième période du précédent appel d'offres ne sont pas nécessairement représentatives en raison du faible nombre de dossiers déposés. Les projets candidats à cette période constituant pour la plupart des re-candidatures, certaines évolutions de prix peuvent cependant être constatées.

Famille 1

Les trois (3) dossiers de la famille 1 que la CRE propose de retenir sont des lauréats d'anciens appels d'offres, ayant renoncé à leur statut – après approbation du ministère en charge de l'énergie – pour pouvoir recandidater à cette période :

⁷ En application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) qui ont des impacts ou présentent des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau sont soumis à autorisation.

⁸ [Délibération de la CRE 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.

⁹ [Délibération de la CRE du 30 novembre 2023](#) portant avis sur un projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques (« Développement de la petite hydroélectricité »).

¹⁰ Quatrième et cinquième période du précédent appel d'offres, s'étant respectivement closes le 6 janvier 2022 et le 31 janvier 2023.

¹¹ Avis n°2016/S 084-148167 publié au JOUE le 29 avril 2016.

- deux (2) projets étaient lauréats de la deuxième période du précédent appel d'offres AO2 (dont la date butoir de dépôt des candidatures était le 31 janvier 2019) et ont augmenté leur prix de [SDA];
- un (1) projet était lauréat de la troisième période du précédent appel d'offres (dont la date butoir de dépôt des candidatures était le 30 mai 2020) et a augmenté son prix de [SDA].

Un (1) dossier n'est pas retenu du fait de l'application des dispositions de l'article 2.12 du cahier des charges relatives à la compétitivité des offres. Il s'agit également d'une re-candidature : le projet était lauréat de la première période du précédent appel d'offres (dont la date butoir de dépôt était le 31 janvier 2018) et a augmenté son prix de [SDA].

Famille 2

Aucun dossier conforme n'a été déposé pour cette période de candidature dans la famille 2.

1.4. Estimation des charges de service public de l'énergie

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 scénarios 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 €₂₀₁₉/MWh en 2028 | Scénario PPE avec un prix de l'électricité à 56 €₂₀₁₉/MWh en 2028 | Scénario tendanciel¹² | Tarif de référence moyen sur la durée du contrat (€/MWh) |
|---|---|---|---|---|
| 20 ans de contrat | 23,6 M€ | 10,2 M€ | 18,7 M€ | 110 €/MWh |

¹² Le scénario dit « tendanciel » est un scénario se basant sur les prix de marché tels qu'observés actuellement :

- pour l'année 2026, il se base sur le prix moyen Calendaire Base 2026 observé du 17 au 28 juin 2024 (61,94 €/MWh) ;
- pour les années 2027 et suivantes, il se base sur le prix moyen Calendaire Base 2027 observé sur la même période (59,62 €/MWh).

2. Observations et recommandations de la CRE

A l'issue de la première période de ce nouvel appel d'offres portant sur réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques, la CRE formule plusieurs recommandations, qui pourront être prises en compte dans le cahier des charges applicable à la prochaine période de l'appel d'offres (dépôt des candidatures prévu le 6 janvier 2025).

Ces recommandations complètent, en s'appuyant sur le retour d'expérience issu de l'instruction de la présente période de candidature, les avis que la CRE avait rendus sur le cahier des charges en vigueur dans ses délibérations du 17 juin 2021 et du 30 novembre 2023 précitées.

2.1. Inclusion de l'autorisation environnementale parmi les pièces requises

Comme la CRE a eu l'occasion de le souligner lors de ses avis sur le cahier des charges de l'appel d'offres AO3, l'introduction du document d'autorisation environnementale parmi les pièces requises pour la candidature au présent appel d'offres constitue un durcissement des conditions d'éligibilité par rapport à l'appel d'offres précédent. La CRE avait ainsi estimé que l'autorisation environnementale étant longue et coûteuse à obtenir, son exigence au stade de la candidature entraînerait une diminution du nombre de candidats pour un appel d'offres déjà largement sous-souscrit. Ainsi, les dispositions relatives aux autorisations environnementales s'appliquant aux filières éolienne et photovoltaïque ne sont pas transposables pour la petite hydro-électricité. Auparavant, les enjeux environnementaux liés au projet étaient pris en compte grâce à un critère de notation sur le pré-cadrage préfectoral transmis lors de la candidature, permettant d'assurer une sélection des projets ayant le plus de chance d'obtenir leur autorisation par la suite.

Il convient de noter que lors de la présente période de candidature, aucun candidat ne s'est en pratique conformé à la nouvelle exigence de fourniture d'une autorisation environnementale :

- les quatre offres déposées pour la famille 1 étant des re-candidatures, elles disposaient déjà de l'autorisation environnementale, obtenue consécutivement à un appel d'offres précédent ;
- le seul nouveau projet, en famille 2, a présenté une autorisation environnementale qui ne correspondait pas à son projet et ne lui permettait donc pas de se conformer à la définition des installations éligibles à l'appel d'offres¹³.

Ainsi, la prochaine période pourrait donc être encore davantage sous-souscrite si aucun candidat ne réussit à mener le processus d'autorisation environnementale à son terme avant la date de dépôt des dossiers. La CRE recommande donc de supprimer l'autorisation environnementale parmi les pièces requises pour la candidature à la prochaine période de l'appel d'offres, au profit d'un pré-cadrage préfectoral.

2.2. Prix plafonds

[SDA]

2.3. Prix de marché de référence retenu dans le calcul du complément de rémunération

Pour ce nouvel appel d'offres, le prix de marché de référence est défini en section 7.2.1 du cahier des charges comme « *la moyenne sur le mois civil des prix à cours comptant positifs et nuls pour livraison le lendemain, constatés sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité, pondérée au pas horaire par la production de l'ensemble des installations de production d'électricité utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et eaux captées gravitairement situées sur le territoire métropolitain continental* ».

La pondération de la référence de prix suivant la production nationale ne semble pas pertinente pour la filière hydraulique. En effet, la production hydraulique est extrêmement hétérogène suivant les

¹³ L'autorisation environnementale fournie permettait d'exploiter une installation existante, mais pas de réaliser les travaux envisagés par le candidat : elle ne visait donc pas une « nouvelle installation » au sens du cahier des charges.

installations, bien plus que les installations photovoltaïques ou éoliennes, et peut notamment varier significativement entre deux bassins versants. Il existe donc un risque majeur que des installations hydro-électriques ne soient pas en mesure de répliquer le prix de marché de référence M_0 tel qu'il est défini, et que ce risque soit par ailleurs difficilement quantifiable.

La CRE recommande donc de redéfinir le prix de marché de référence sans pondération, tout en conservant son caractère mensuel, comme cela était le cas pour l'appel d'offres « AO2 Petite hydroélectricité » lancé en 2017 et comme cela a été mis en œuvre pour les installations de puissance installée inférieure à 1 MW¹⁴.

2.4. Identité des candidats et condition sur le nombre de participants distincts

La CRE recommande que le candidat soit dans l'obligation de fournir dans son dossier de candidature sa structure actionnariale. Cette pièce pourrait venir en complément de la pièce n°1 « *Identification du Candidat* » telle que décrite dans le cahier des charges.

Cet ajout permettra de faciliter l'examen des dossiers, notamment eu égard aux dispositions du paragraphe 2.14 du cahier des charges selon lesquelles l'appel d'offres est infructueux si moins de trois participants distincts s'y présentent.

La CRE réitère par ailleurs sa recommandation formulée dans son avis du 30 novembre 2023 précité de préciser les dispositions du paragraphe 2.14 pour remplacer la notion de « participants distincts » par celle de contrôle d'un candidat par un opérateur économique, communément admise en commande publique ainsi que dans le cadre des procédures relatives à l'éolien en mer.

Elle recommande ainsi la formulation suivante : « *Pour chaque période, lorsque les offres déposées le sont par des candidats contrôlés par strictement moins de trois opérateurs économiques différents, l'appel d'offres est déclaré infructueux pour la période concernée. La notion de contrôle est définie par référence à l'article L. 233-3 du code de commerce. Elle inclut également le contrôle conjoint au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce dès lors que les actionnaires concernés ont la même part de capital et de droits de vote. Cette notion de contrôle est applicable également aux opérateurs économiques étrangers.* »

2.5. Garantie financière de mise en œuvre du projet

Dans la grande majorité des appels d'offres relatifs au soutien à la production électrique renouvelable en métropole, les candidats doivent joindre à leur dossier de candidature une preuve de constitution d'une garantie financière à hauteur de 30 000 €/MW. Cette garantie financière, qui doit couvrir le projet jusqu'à six mois après sa date d'achèvement (ou prévoir d'être renouvelée pour couvrir une telle période) peut être prélevée en cas d'abandon du projet par le lauréat. Elle constitue un des leviers principaux pour limiter le taux de chute des projets.

La CRE renouvelle sa recommandation d'étendre ce dispositif à l'appel d'offres « Petite hydroélectricité ».

2.6. Clarification de certaines dispositions du cahier des charges

Instruction du préfet de région

La CRE recommande de clarifier les dispositions relatives à l'avis et à l'instruction du préfet de région, la formulation actuelle indiquant seulement que la CRE « *prend en compte le résultat de l'instruction menée par le préfet de région* ». La formulation pourrait donc être davantage explicitée en mentionnant que la CRE « *reprend le résultat de l'instruction menée par le préfet de région sur la conformité des offres à certains critères et sur la thématique environnementale* », comme dans le cahier des charges du précédent appel d'offres.

¹⁴ Arrêté du 22 mai 2024 modifiant l'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.

Définition de la famille 2

La CRE recommande également de clarifier la définition de la famille 2, en faisant apparaître dans son intitulé qu'elle ne concerne que de nouvelles installations, afin d'éviter toute confusion de la part des candidats.

Décision de la CRE

La première période de candidature du nouvel appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques s'est clôturée le 4 mars 2024.

La puissance cumulée des offres conformes est inférieure au volume appelé en famille 1. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a donc appliqué la règle de compétitivité prévue au paragraphe 2.12 du cahier des charges. Le prix moyen pondéré des offres que la CRE propose de retenir est de 98,9 €/MWh sur cette famille (pour une puissance cumulée de 10,1 MW).

La CRE ne propose pas de retenir de projet en famille 2, aucun dossier conforme n'ayant été soumis pour cette famille de candidature.

Pour la prochaine période de candidature, la CRE présente les recommandations suivantes dont certaines ont déjà été exprimées dans de précédentes délibérations :

- supprimer l'exigence de l'autorisation environnementale en amont de la candidature, qui est susceptible de limiter le nombre de candidatures ;
- modifier la définition du prix de référence marché M_0 pour le calcul du complément de prix, afin qu'elle ne soit plus pondérée par la production hydraulique nationale, comme cela était le cas pour le précédent appel d'offres « AO2 Petite hydroélectricité » et comme cela a été mis en œuvre pour les installations de puissance installée inférieure à 1 MW ;
- [SDA] ;
- préciser la condition sur le nombre de participants distincts relative au caractère fructueux de l'appel d'offres ;
- prévoir que les candidats constituent une garantie financière de 30 000 €/MW, prélevable en cas d'abandon du lauréat, comme dans les autres appels d'offres ;
- clarifier certaines prescriptions du cahier des charges relatives à la définition des familles, à l'instruction du préfet de région et au contenu du dossier de candidature.

La CRE adopte le rapport de synthèse de l'instruction des dossiers déposés à la première période de candidature, ci-annexé.

La présente délibération sera transmise aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie. 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 11 juillet 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON