

DELIBERATION N° 2022-233

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 8 septembre 2022 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 2/2022 portant sur une installation d'éoliennes en mer posées de production d'électricité en Sud-Atlantique, au large de l'île d'Oléron

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

En application de l'article R. 311-25-2 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par la ministre de la transition énergétique, le 8 août 2022, d'un projet de document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 2/2022 portant sur une installation d'éoliennes en mer posées de production d'électricité en Sud-Atlantique, au large de l'île d'Oléron.

Selon le document de consultation, la procédure actuellement prévue pour la mise en concurrence des projets candidats est le dialogue concurrentiel. Cette procédure est décrite aux articles R. 311-25-1 à R. 311-25-15 du code de l'énergie. Le document de consultation soumis à la CRE pour avis encadre ainsi la phase de sélection des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel organisé par la ministre de la transition énergétique. À l'issue de celle-ci, un cahier des charges définitif doit être arrêté, après avis de la CRE, sur la base duquel les candidats présélectionnés sont invités à remettre leurs offres définitives.

Cette procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel est la cinquième procédure prenant cette forme, après celle ayant permis la désignation en juin 2019 d'un lauréat pour la réalisation d'un parc éolien en mer au large de Dunkerque (éolien posé) et les procédures, en cours, portant sur des installations éoliennes en mer au large de la Normandie (éolien posé), au sud de la Bretagne (éolien flottant) et en mer Méditerranée (éolien flottant).

Le lancement de cette procédure fait suite au débat public correspondant, qui s'est tenu du 30 septembre 2021 au 28 février 2022 sous l'égide de la Commission nationale du débat public. Le bilan des conditions d'information et de participation du public à ce débat a été rendu public le 28 avril 2022. La ministre de la transition énergétique a décidé de la poursuite du présent projet le 27 juillet 2022. Cette décision précise également qu'une seconde procédure a vocation à être lancée pour un parc d'une puissance d'1 GW environ à proximité de ce premier parc.

2. CONTENU DU PROJET SOUMIS A LA CRE

2.1 Objet du dialogue

La présente procédure concurrentielle porte sur la réalisation d'un parc éolien en mer posé en Sud-Atlantique, au large de l'île d'Oléron, représentant une puissance comprise entre 900 MW et 1 050 MW. La puissance installée pourra éventuellement être ajustée à la hausse jusqu'à 1 200 MW, en fonction des décisions qui seront prises concernant le deuxième parc, le cas échéant, et de la poursuite de la concertation avec les parties prenantes.

La zone retenue se situe à plus de 35 km des côtes, en dehors du Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Elle représente une surface de 180 km², située dans la zone économique exclusive (ZEE), en dehors de la mer territoriale. Au cours du débat public, la zone soumise à consultation avait été élargie de 300 à 743 km² pour laisser une plus grande marge de manœuvre au public quant à la localisation du projet. La zone retenue est située plus au large que ce qui avait été initialement envisagé, et impliquera préférentiellement le recours à l'éolien posé grande profondeur.

2.2 Procédure de sélection des candidatures

Le projet de document de consultation prévoit que les candidats remettent leur dossier de candidature dans un délai de 60 jours calendaires à compter de la publication de l'avis d'appel à concurrence au Journal Officiel de l'Union Européenne.

La CRE dispose ensuite d'un délai d'un mois pour instruire les candidatures et analyser leur complétude et leur conformité au regard des critères du document de consultation. Elle transmet au ministre chargé de l'énergie i) la liste des candidatures qu'elle propose de retenir pour la phase de dialogue concurrentiel et de celles qu'elle propose de rejeter, en précisant le ou les motifs de rejet, ii) une fiche d'instruction de chaque candidature et iii) un rapport de synthèse sur l'analyse des candidatures.

Le ministre chargé de l'énergie désigne ensuite les candidats retenus et avise les autres candidats du rejet de leurs candidatures, en précisant les motifs de rejet. Il convient de noter que le document de consultation ne prévoit pas de limitation du nombre de candidats qui seront admis à participer à la phase de dialogue, puis invités à soumettre leur offre.

Documents à fournir

Les dossiers de candidature sont composés de quatre pièces :

1. une pièce relative à l'identification et à la situation du candidat comportant plusieurs éléments :
 - une lettre de candidature (elle-même comprenant notamment une description détaillée du candidat et une déclaration attestant que les renseignements transmis sont exacts et authentiques) ;
 - un extrait Kbis ou équivalent ;
 - une note attestant que le candidat ne crée pas de situation de nature à constituer une rupture d'égalité dans la procédure de mise en concurrence ;
 - en cas de candidature présentée par un groupement, des informations concernant ce groupement dont notamment la convention de groupement ;
2. un formulaire de candidature ;
3. une pièce relative aux capacités économiques et financières du candidat, sous la forme de trois notes :
 - une note portant sur le chiffre d'affaires global du candidat et comprenant une attestation confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté ; cette note présentera en annexe les états financiers complets et certifiés des trois derniers exercices clos ou tout document équivalent ;
 - une note présentant au maximum dix références dont le candidat se prévaut en matière de financement de projets énergétiques ou d'infrastructures situées en mer dont le coût d'investissement est supérieur à 500 M€ ;
 - une note présentant les moyens mis en œuvre par le candidat pour assurer le financement du projet, portant notamment sur la santé financière du candidat (notation par les agences de notation financière, ratio fonds propres sur bilan notamment) ;
4. une pièce relative aux capacités techniques du candidat, sous la forme de trois notes :
 - une note présentant les projets du candidat en cours de développement ou d'exploitation, précisant notamment la puissance cumulée des projets de production d'électricité en cours de développement ou d'exploitation par le candidat dont la puissance est supérieure à 20 MW, la puissance cumulée des projets éoliens en mer en cours de développement ou d'exploitation par le candidat et le montant cumulé d'investissement dans des projets énergétiques en mer ;
 - une note présentant au maximum dix références dont le candidat se prévaut en matière de développement ou d'exploitation d'installations éoliennes en mer ou plus largement d'infrastructures en mer et d'installations de production d'électricité ; les technologies posées en grande profondeur (au-delà de 60 mètres) devront être mentionnées en priorité ;

- une note portant sur les moyens (notamment techniques) dont dispose le candidat pour assurer la réalisation du projet, présentant en particulier le calendrier prévisionnel d'exécution du projet et les principaux jalons.

Motifs d'élimination

Les motifs d'élimination à l'issue de la phase de sélection des candidatures sont les suivants :

- En cas d'absence ou d'incomplétude de l'une des pièces indiquées, la CRE peut demander aux candidats de compléter leurs dossiers dans un délai qu'elle fixe. A défaut de fourniture des pièces requises dans ce délai, la CRE propose l'élimination de la candidature.
- Si le candidat ne respecte pas les exigences minimales s'agissant des capacités techniques ou économiques requises par le document de consultation, la CRE propose l'élimination de la candidature.
 - S'agissant des capacités économiques, le candidat doit présenter un chiffre d'affaires consolidé annuel moyen sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieur à 4 milliards d'euros HT et fournir une attestation sur l'honneur confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté, et de même pour ses actionnaires ultimes.
 - S'agissant des capacités techniques, le candidat doit développer ou exploiter une puissance cumulée supérieure ou égale à 3 GW pour des projets de production d'électricité dont la puissance unitaire est supérieure ou égale à 20 MW. A cette première exigence technique s'ajoute une deuxième condition présentant deux sous-conditions alternatives, (i) le candidat développe ou exploite des installations éoliennes en mer pour une puissance cumulée d'au moins 1,5 GW ou (ii) le candidat détient des investissements cumulés dans des projets énergétiques en mer d'au moins 3,5 milliards d'euros.

Si le candidat se présente sous la forme d'un groupement ou d'une société créée spécifiquement pour les besoins de la procédure de mise en concurrence, la somme des capacités des membres du groupement ou des actionnaires ultimes de la société est prise en compte pour apprécier le respect de ces exigences. Toutefois, le candidat doit fournir la preuve qu'il disposera de ces capacités pour l'exécution du projet, par exemple en fournissant les lettres de soutien correspondantes.

- La CRE peut proposer d'éliminer un candidat sur la base de son appréciation des notes produites à cet effet, si elle estime qu'il ne dispose pas des capacités techniques et financières pour réaliser le projet.

2.3 Suites de la procédure à l'issue de la phase de sélection des candidatures

Sous réserve d'une décision du ministre chargé de l'énergie de poursuivre la présente procédure, les candidats retenus seront invités à participer au dialogue concurrentiel, dont la durée indicative est de trois mois. Ce dialogue aura pour objet de préciser un cahier des charges définissant les modalités de sélection des offres, ainsi que le partage des responsabilités durant les phases de construction et d'exploitation du futur parc.

Déroulement du dialogue concurrentiel

L'invitation à participer au dialogue concurrentiel comprendra un projet de cahier des charges et un règlement de consultation qui précisera notamment les modalités de déroulement du dialogue.

Le document de consultation prévoit d'ores et déjà certaines modalités qui s'appliqueront lors du dialogue concurrentiel :

- les candidats s'engagent à ne pas divulguer les informations transmises dans le cadre de la procédure de dialogue concurrentiel à des tiers autres que ceux avec lesquels ils entendent valablement contracter ;
- l'Etat mettra à disposition des candidats sélectionnés les résultats des études techniques de caractérisation des zones qu'il aura menées. Ces études concernent le potentiel éolien, les caractéristiques géophysiques et géotechniques ainsi que l'état initial de l'environnement des zones retenues. La réalisation d'études techniques en mer par les candidats au cours de la procédure de mise en concurrence ne sera pas autorisée sur les zones, sauf décision contraire du ministre chargé de l'énergie ;

- les candidats s'engagent sur la stabilité de leur candidature, de la phase de sélection des candidatures à la fin de la procédure de mise en concurrence. Une modification de la composition des groupements reste toutefois possible, de manière dérogatoire, dans les conditions fixées par le règlement de consultation. Une demande de modification du groupement pourra être agréée par le ministre chargé de l'énergie, après examen par la CRE, sauf dans le cas où la modification envisagée est manifestement sans incidence sur les capacités techniques et financières du candidat et conforme aux dispositions du document de consultation et aux principes régissant la procédure de mise en concurrence. Une modification de l'actionnariat d'un candidat qui se présente sous la forme d'une société de projet dédiée au parc éolien en mer objet de la présente procédure est traitée de la même façon. Le document de consultation précise en outre qu'un candidat ou membre d'un groupement candidat ne sera pas autorisé à se joindre à un autre candidat ou à un autre groupement candidat sélectionné jusqu'à la fin de la procédure de mise en concurrence.

Eléments préliminaires sur le cahier des charges

En application de l'article R. 311-25-1 du code de l'énergie, le document de consultation présente, par ordre décroissant d'importance, les critères selon lesquels les offres remises à l'issue de la phase de dialogue concurrentiel seront évaluées. En l'occurrence, les trois critères listés sont :

- la valeur économique et financière de l'offre, incluant le prix proposé ;
- la prise en compte des enjeux environnementaux ;
- la prise en compte des enjeux sociaux et de développement territorial.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Passage à une procédure d'appel d'offres

L'article L. 311-10 du code de l'énergie prévoit que « lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment ceux concernant les techniques de production et la localisation géographique des installations, l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence dont les modalités sont définies par décret en Conseil d'Etat ». L'article R. 311-12 du code de l'énergie précise que les procédures de mise en concurrence auxquelles peut recourir le ministre chargé de l'énergie sont soit la procédure d'appel d'offres, soit la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel. Si cette deuxième option offre un cadre aux échanges entre l'État et les candidats en amont de la publication du cahier des charges, elle alourdit et allonge considérablement l'attribution du projet.

En effet, par rapport à une procédure plus standardisée d'appel d'offres, la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel comprend les étapes supplémentaires suivantes :

- la saisine de la CRE sur un document de consultation suivie de l'avis de la CRE sur ce document (délai réglementaire de 1 mois) ;
- la publication de l'avis d'appel à concurrence au Journal Officiel de l'Union Européenne puis le dépôt des candidatures dans le cadre de la phase de présélection pour la participation au dialogue concurrentiel (délai réglementaire de 2 mois) ;
- l'examen des candidatures et l'avis de la CRE afférent (délai réglementaire de 1 mois) ;
- la désignation des candidats présélectionnés et leur invitation à participer au dialogue concurrentiel par le ministre chargé de l'énergie ;
- le dialogue concurrentiel entre l'État et les candidats (délai de 3 mois prévu dans le cadre de la présente procédure).

S'agissant de la phase de dialogue en elle-même, sa durée indicative a été réduite : de six mois pour les procédures dites « AO4 » (Normandie) et « AO5 » (Sud de la Bretagne) à cinq mois pour la précédente procédure dite « AO6 » (Méditerranée) et 3 mois pour la présente procédure. Si cette accélération est souhaitable et semble aller dans le sens des recommandations émises par la CRE dans ses délibérations du 29 juillet 2021¹ et du 17 mars 2022², à savoir restreindre le contenu du dialogue entre les candidats et l'administration aux particularités des projets concernés qui justifieraient des modifications du cahier des charges par rapport aux précédentes procédures, elle n'y répond pas pleinement.

¹ Délibération de la CRE du 29 juillet 2021 relative à la phase de sélection des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel n° 1/2021.

² Délibération de la CRE du 17 mars 2022 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 1/2022 portant sur deux installations éoliennes flottantes de production d'électricité en mer Méditerranée.

Parallèlement à ces recommandations, la CRE avait également mis en avant, dans sa délibération du 17 mars 2022², la nécessité d'envisager, pour les prochaines mises en concurrence, le passage à une procédure plus standardisée d'appel d'offres pour l'éolien en mer posé et flottant afin de permettre une accélération pérenne des procédures d'attribution. En effet, cette accélération est primordiale pour atteindre les objectifs ambitieux de la France en matière de développement de l'éolien en mer et garantir la sécurité d'approvisionnement du système électrique. Mettre en œuvre cette évolution représenterait un gain de temps de 4 à 7 mois minima par procédure, mais également un gain de ressources pour les administrations concernées et pour les candidats. De plus, l'augmentation du nombre de candidats observée lors des précédentes procédures, souhaitable du point de vue de la pression concurrentielle, a conduit à une démultiplication de la charge opérationnelle lors de la phase de présélection. Pour autant, jusqu'à présent, aucun candidat n'a été éliminé à l'issue de cette phase.

Ainsi, après quatre dialogues concurrentiels qui ont permis de stabiliser nettement les cahiers des charges des mises en concurrence pour des projets éoliens en mer, la CRE considère que le choix d'une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel et non par appel d'offres n'apparaît plus justifié. Elle recommande donc de passer à une procédure d'appel d'offres dès la présente procédure.

Le cahier des charges de la mise en concurrence est construit, sans nécessairement passer par une procédure de dialogue concurrentiel avec les candidats, afin notamment de tenir compte :

- d'évolutions économiques et réglementaires ;
- de l'évolution de la maturité de la filière ;
- des particularités des différentes procédures (le recours à l'éolien posé grande profondeur dans le cas de la présente procédure).

De plus, l'article R. 311-18 du code de l'énergie prévoit, pour les procédures de mise en concurrence par appel d'offres, une phase de questions et de réponses entre les candidats et l'Etat qui permet de recueillir les préoccupations des candidats, d'y répondre et de les éclairer quant aux prescriptions du cahier des charges.

En outre, des points d'information avec l'ensemble des sociétés souhaitant participer aux appels d'offres pourront toujours s'avérer nécessaires pour partager des informations relatives aux projets ou aux études techniques associées. Ces sessions d'information devront faire l'objet d'une publicité adéquate et leurs modalités prévues explicitement dans les cahiers des charges et l'avis JOUE correspondant.

3.2 Autres observations de la CRE

3.2.1 Exigences minimales du document de consultation

Dans le document soumis pour avis, les modalités de désignation des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel apparaissent proportionnées aux enjeux du développement du projet. Elles permettent en particulier de concilier les deux objectifs suivants :

- l'expression d'une pression concurrentielle suffisante ;
- la fixation d'exigences minimales liées aux capacités techniques et financières des candidats. La participation d'opérateurs expérimentés dans le développement de l'éolien en mer et solides financièrement devrait garantir l'exercice d'une saine concurrence.

Dans l'hypothèse d'un passage à une procédure d'appel d'offres, le cahier des charges correspondant pourrait comporter des exigences minimales s'agissant des capacités techniques et financières des candidats.

3.2.2 Éléments demandés aux candidats

La CRE recommande de supprimer les déclarations suivantes :

- une confirmation que les documents remis sont exacts et authentiques au sein de la lettre candidature ;
- une note spécifique indiquant l'absence de situation de nature à créer une rupture d'égalité (ententes, distorsions de concurrence et conflits d'intérêts) ;
- une attestation confirmant que le candidat n'est pas une entreprise en difficulté.

Celles-ci ne présentent en effet pas d'intérêt dès lors que le dépôt d'une candidature emporte l'engagement du candidat à respecter l'ensemble des obligations figurant dans le document de consultation, comme le rappelle le paragraphe 2.1.2 de ce document.

Par ailleurs, la CRE accueille favorablement l'ajout d'un calendrier prévisionnel d'exécution du projet dans la liste des pièces que doivent fournir les candidats, ajout qu'elle avait recommandé dans sa délibération³ du 17 mars 2022.

³ Délibération de la CRE du 17 mars 2022 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 1/2022 portant sur deux installations éoliennes flottantes de production d'électricité en mer Méditerranée.

3.2.3 Critères de sélection des offres

Le document de consultation prévoit que les offres qui seront remises à l'issue de la phase de dialogue concurrentiel seront évaluées selon, par ordre décroissant d'importance, la valeur économique et financière de l'offre (incluant le prix proposé), la prise en compte des enjeux environnementaux et la prise en compte des enjeux sociaux et de développement territorial.

La CRE est favorable à la primauté donnée à la valeur économique et financière de l'offre et recommande que le tarif proposé par le candidat conserve un caractère fortement prépondérant au sein des critères de sélection (en cohérence avec les nouvelles lignes directrices la Commission européenne pour 2022⁴). En outre, la CRE estime que l'accomplissement de l'important programme de déploiement annoncé pour l'éolien en mer devra également passer par une prise en compte des enjeux industriels autour des parcs en projet, par exemple via un critère de sélection dédié.

3.2.4 Raccordement

La CRE rappelle l'importance de définir les modalités techniques et les conditions de raccordement avant le lancement de la procédure concurrentielle. L'expérience des procédures précédentes montre que le manque de coordination entre le porteur de projet et le gestionnaire du réseau de transport est une cause majeure de difficultés et de retards dans les projets éoliens en mer. La répartition claire des responsabilités (notamment depuis la procédure de dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie lancée par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 15 janvier 2021 et rectifié le 22 janvier 2021) permet une gestion plus simple et efficace de ces projets.

⁴ Paragraphe 50 des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.

AVIS DE LA CRE

Par courrier en date du 8 août 2022, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par la ministre de la transition énergétique, en application de l'article R. 311-25-2 du code de l'énergie, sur le projet de document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 2/2022 portant sur une installation d'éoliennes en mer posées de production d'électricité en Sud-Atlantique, au large de l'île d'Oléron.

La CRE considère que le choix d'une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel et non par appel d'offres n'apparaît plus justifié. En effet, les dialogues concurrentiels précédents ont permis de stabiliser nettement les cahiers des charges des mises en concurrence pour des projets éoliens en mer. Elle recommande donc de passer à une procédure d'appel d'offres dès la présente procédure, ce qui permettra d'accélérer le développement de l'éolien en mer avec un gain de temps de 4 à 7 mois minima par procédure et également un gain de ressources pour les administrations concernées et pour les candidats.

Si le choix d'une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel devait être maintenu, la CRE émet un avis favorable sur le projet de document de consultation précisant la procédure de sélection des candidats admis à participer à la phase de dialogue concurrentiel.

Par ailleurs, la CRE accueille favorablement l'ajout d'un calendrier prévisionnel d'exécution du projet dans la liste des pièces que doivent fournir les candidats.

La CRE est également favorable à une forte prépondérance donnée à la valeur économique et financière dans l'évaluation des offres des candidats. Elle estime que l'accomplissement de l'important programme de déploiement annoncé pour l'éolien en mer devra passer par une prise en compte des enjeux industriels.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique.

Délibéré à Paris, le 8 septembre 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La Présidente,

Emmanuelle WARGON