

DÉLIBÉRATION n°2024-113

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 juin 2024 portant avis sur un projet de document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2024 portant sur quatre projets d'installation d'éoliennes en mer situés respectivement au large du Sud de la Bretagne, en mer Méditerranée (deux projets) et en Sud-Atlantique

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

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 le ministre chargé de l'énergie, par courrier reçu le 13 mai 2024, d'un projet de document de consultation relatif à une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2024 portant sur quatre projets d'installation d'éoliennes en mer situés respectivement au large du Sud de la Bretagne, en mer Méditerranée (deux projets) et en Sud-Atlantique (dite « AO9 » dans la suite du présent avis).

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 le ministre chargé de l'énergie. 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 septième procédure prenant cette forme pour l'éolien en mer. Les dialogues précédents ou en cours sont listés ci-dessous :

- AO3 - Dunkerque (600 MW d'éolien posé) : le projet a été attribué en 2019 ;
- AO4 - Centre Manche 1 (1 000 MW d'éolien posé) : le projet a été attribué en 2023 ;
- AO5 - Bretagne sud (250 MW d'éolien flottant) : le projet a été attribué en 2024 ;
- AO6 - Méditerranée (deux projets de 250 MW d'éolien flottant) : le cahier des charges de la procédure a été publié sur le site de la CRE le 16 mai 2024 et les candidats doivent remettre leurs offres au plus tard le 14 août 2024 ;
- AO7 - Sud Atlantique (entre 1000 et 1200 MW d'éolien posé) : la CRE devrait être prochainement saisie d'un projet de cahier des charges ;
- AO8 - Centre Manche 2 (entre 1400 et 1500 MW d'éolien posé) : la CRE devrait être prochainement saisie d'un projet de cahier des charges.

Le lancement de la procédure AO9 vise à attribuer les extensions des projets lauréats des procédures AO5, AO6 (deux projets) et AO7 et sont prévus dans les mêmes zones. Il est toutefois précisé dans le document de consultation que les quatre projets d'extension seront techniquement, financièrement et juridiquement distincts des quatre projets des procédures précédentes.

Sommaire

Contexte et saisine de la CRE	1
1. Contenu du projet de document de consultation soumis à la CRE	3
1.1. Objet de la procédure concurrentielle	3
1.2. Clause d’allotissement	3
1.3. Procédure de sélection des candidatures	3
1.3.1. Constitution des candidats	4
1.3.2. Documents composant le dossier de candidature	4
1.3.3. Motifs d’élimination	5
1.4. Suites de la procédure à l’issue de la phase de sélection des candidatures	6
1.4.1. Déroulement du dialogue concurrentiel	6
1.4.2. Éléments préliminaires sur le cahier des charges	7
2. Analyses et recommandations de la CRE	8
2.1. Simplification de la procédure	8
2.1.1. Proposition de recours à une procédure d’appel d’offres simple	8
2.1.2. Proposition alternative : encadrer davantage le dialogue concurrentiel	9
2.2. Caractéristiques des candidatures	9
2.2.1. Constitution des candidats	9
2.2.1.1. Ajout d’un opérateur économique à un groupement candidatant à plusieurs projets 9	
2.2.1.2. Demandes de modification de la composition d’un candidat qualifié	10
2.2.2. Exigences minimales du document de consultation	10
2.2.2.1. Exigences économiques et financières	10
2.2.2.2. Exigences techniques	11
2.2.2.3. Précision concernant la qualification à certains projets	13
2.2.3. Éléments demandés aux candidats dans le cadre de leur dossier de candidature pour la participation au dialogue concurrentiel	13
2.3. Clause d’allotissement des projets	14
2.4. Éléments relatifs à la future procédure d’instruction et au futur contrat de soutien	15
2.4.1. Critères de sélection des offres	15
2.4.2. Possibilité de recourir à un contrat de vente directe d’électricité	16
2.5. Autres recommandations	16
Avis de la CRE	17

1. Contenu du projet de document de consultation soumis à la CRE

1.1. Objet de la procédure concurrentielle

La présente procédure concurrentielle porte sur la réalisation de 4 projets d'installations éoliennes en mer :

- **Projet 1** : un second projet d'installation d'éoliennes en mer flottantes au large du sud de la Bretagne (extension du parc lauréat de l'AO5), d'une puissance comprise entre 400 et 550 MW. La zone retenue se situe à plus de 20 km des côtes et représente une surface de 233 km².
- **Projet 2** : un second projet d'installation d'éoliennes en mer flottantes en Méditerranée au large de la région Occitanie, d'une puissance comprise entre 450 et 550 MW. La zone retenue se situe au sud de la zone retenue pour le premier projet visé par la procédure AO6, à plus de 25 km des côtes. Elle représente une surface de 96 km².
- **Projet 3** : un second projet d'installation d'éoliennes en mer flottantes en Méditerranée au large de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'une puissance comprise entre 450 et 550 MW. La zone retenue se situe au sud de la zone retenue pour le second projet visé par la procédure AO6, à plus de 25 km des côtes. Elle représente une surface de 103 km².
- **Projet 4** : un second projet d'installation d'éoliennes en mer posées ou flottantes, en Sud-Atlantique, d'une puissance comprise entre 1000 et 1250 MW. La zone retenue se situe à l'ouest de la zone retenue pour le projet visé par la procédure AO7, à plus de 40 km des côtes. Elle représente une surface de 250 km².

Les zones retenues pour les projets 2, 3 et 4 se situent dans la zone économique exclusive et celle du projet 1 se situe en partie en mer territoriale (c'est-à-dire dans le domaine public maritime) et en partie dans la zone économique exclusive.

Les projets 1, 2 et 3, présentent des propriétés similaires : ce sont tous trois des projets flottants d'une puissance installée prévisionnelle d'environ 500 MW. Ce groupe de trois projets est désigné comme le « *groupe PF* » dans le document de consultation.

L'attribution des projets est envisagée par le ministère en octobre 2025, à la suite de l'instruction des dossiers par la CRE.

1.2. Clause d'allotissement

Le document de consultation indique que deux options sont considérées pour les règles d'allotissement des projets de la procédure. Elles feront l'objet de discussions lors du dialogue concurrentiel :

- soit (i) un candidat qualifié² pourra être désigné lauréat au plus du projet 4 ou de deux projets du groupe PF sans qu'il soit possible d'être désigné lauréat des deux projets en mer Méditerranée (projets 2 et 3) ;
- soit (ii) un candidat qualifié peut être désigné lauréat d'au plus deux projets.

1.3. Procédure de sélection des candidatures

Le projet de document de consultation prévoit que les candidats remettent leur dossier de candidature à la CRE dans un délai de 45 jours calendaires à compter de la publication de l'avis d'appel à concurrence au Journal Officiel de l'Union Européenne.

¹ La zone retenue inclut la zone qui accueillera le projet visé par la procédure AO5.

² Les candidats qualifiés sont définis dans le document de consultation comme les « *Candidats sélectionnés pour participer à la Phase de Dialogue* » de la procédure.

Chaque candidat peut remettre une candidature pour un, deux, trois ou les quatre projets en vue de la participation au dialogue concurrentiel. Il est possible pour un candidat de remettre une candidature pour la participation au dialogue concurrentiel pour plusieurs projets du groupe PF, tout en s'engageant à ne remettre ensuite, au moment de la remise des offres, une offre que pour un seul projet du groupe PF qu'il devra choisir.

La CRE dispose ensuite d'un délai d'un mois pour instruire les candidatures et analyser leur complétude et leur conformité au regard 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 et ii) un rapport de synthèse sur l'analyse des candidatures. Si la CRE estime qu'un candidat qui dépose une candidature pour plusieurs projets sans s'être engagé à ne remettre une offre que pour un seul projet du groupe PF, ne dispose des capacités techniques et financières que pour un seul projet du groupe PF ou pour deux projets du groupe PF, alors elle peut proposer de retenir la candidature selon les cas pour que pour un ou les projets du groupe PF.

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.

1.3.1. Constitution des candidats

Dans le cas où un candidat présente une candidature à plusieurs projets, il doit se présenter dans la même composition pour chacun des projets. De plus, un opérateur économique³ ne peut remettre qu'une seule ou ne participer qu'à une seule candidature pour un projet donné.

A titre dérogatoire, un opérateur économique qui souhaite candidater à plusieurs projets peut s'associer à un opérateur économique supplémentaire pour un ou plusieurs projets si cet opérateur ne participe pas déjà à une autre candidature et que son rôle est secondaire ou purement complémentaire. Le groupement doit pour cela en faire la demande auprès de la CRE au plus tard 10 jours après la date de publication du document de consultation. La CRE se prononce ensuite sur la validité de cette demande au plus tard 15 jours après réception de celle-ci.

1.3.2. Documents composant le dossier de candidature

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, une déclaration attestant que les renseignements transmis sont exacts et authentiques et le nom des projets pour lesquels il remet une candidature) ;
 - 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 :

³ Défini dans le document de consultation comme « toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui offre sur le marché la réalisation de travaux ou d'ouvrages, la fourniture de produits ou la prestation de services ».

- 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 doit présenter en annexe les états financiers complets et certifiés des trois derniers exercices clos ou tout document équivalent ;
 - une note présentant au maximum six 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). La note doit préciser le cas échéant les modalités de structuration financière envisagées au cas où il se verrait attribuer deux projets, ainsi que les rôles et missions en matière financière des membres du groupement s'il est constitué comme tel ;
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 six 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 ;
 - une note portant sur les moyens notamment techniques dont dispose le candidat pour assurer la réalisation du projet, présentant notamment le calendrier prévisionnel d'exécution du projet et les principaux jalons. La note doit préciser le cas échéant l'organisation envisagée au cas où il se verrait attribuer deux projets, ainsi que les rôles et missions en matière technique et industrielle des membres du groupement s'il est constitué comme tel.

1.3.3. 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. À défaut de fourniture des pièces requises dans ce délai, la CRE propose l'élimination de la candidature.
- Si un opérateur économique remet ou participe à davantage qu'une seule candidature pour un même projet. En particulier, si deux personnes morales différentes participent à davantage qu'une seule candidature pour un même projet, alors qu'elles n'ont pas d'autonomie commerciale et constituent donc un même opérateur économique, la CRE propose l'élimination de la candidature.

Si un opérateur économique ou un groupe d'opérateurs économique remet une candidature pour plusieurs projets selon une composition différente, la CRE propose l'élimination de la candidature⁴.

⁴ Sans préjudice des dispositions de l'article 2.2. (b) du document de consultation qui prévoient à titre dérogatoire et sous certaines conditions la possibilité pour un candidat de s'associer avec un (ou plusieurs) opérateur(s) économique(s) supplémentaire(s) pour un (ou plusieurs) projet(s) pour le(s)quel(s) il souhaite remettre une candidature.

- Si le candidat ne respecte pas les exigences minimales s'agissant des capacités techniques ou économiques et financières requises par le document de consultation, la CRE propose l'élimination de la candidature⁵.
 - S'agissant des capacités économiques et financières, le candidat doit fournir une attestation sur l'honneur confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté, et de même pour ses actionnaires ultimes. En outre, il doit présenter un chiffre d'affaires consolidé annuel moyen sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieur à :
 - 2 milliards d'euros hors taxes (HT) s'il souhaite remettre une offre que pour un seul projet flottant (projets 1, 2 et 3) ;
 - 3 milliards d'euros HT s'il souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants, mais pas pour le projet 4 ;
 - 4 milliards d'euros HT dans les autres cas.
 - S'agissant des capacités techniques, le candidat doit développer ou exploiter une puissance cumulée supérieure ou égale à 750 MW – s'il souhaite candidater pour un seul projet flottant – et à 3 000 MW dans les autres cas, de 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 500 MW s'il souhaite candidater pour un seul projet flottant et 1 500 MW dans les autres cas ou (ii) le candidat détient des investissements cumulés dans des projets énergétiques en mer d'au moins 1 milliard d'euros s'il souhaite candidater pour un projet flottant et 3,5 milliards d'euros dans les autres cas.

La CRE peut proposer d'éliminer un candidat si elle estime qu'il ne dispose pas des capacités techniques et financières pour réaliser au moins un projet. Si un candidat souhaite remettre une offre pour plusieurs projets, mais qu'il ne dispose des capacités techniques et financières suffisantes que pour un seul projet flottant ou pour deux projets flottants, mais pas pour le projet 4, la CRE peut proposer que le candidat ne soit retenu, pour la participation au dialogue concurrentiel, que pour un ou deux projets flottants.

1.4. 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 procédure, les candidats retenus seront invités à participer au dialogue concurrentiel, dont la durée indicative est de quatre 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.

1.4.1. 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 qualifiés s'engageront 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 ;

⁵ 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.

- l'Etat mettra à disposition des candidats qualifiés 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 qualifiés 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 et sur le maintien de leurs capacités techniques et financières, 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 consultation⁶. Une demande de modification du groupement pourra être agréée par le ministre chargé de l'énergie, après examen par la CRE (sans examen de la CRE 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 qualifié ou membre d'un groupement candidat qualifié ne sera pas autorisé à se joindre à un autre candidat qualifié (y compris à devenir actionnaire d'un autre candidat qualifié constitué sous forme de société de projet) jusqu'à la fin de la procédure (désignation des lauréats).

1.4.2. Éléments 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 deux critères listés sont :

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

Il est précisé que « *Les critères d'éligibilité, les critères de notation et les prescriptions du cahier des charges pourront notamment intégrer les enjeux industriels et relatifs à la sécurité des données et à la cybersécurité, en application du règlement européen NZIA* ».

⁶ S'agissant des demandes de modification de composition d'un candidat qualifié durant la phase de dialogue concurrentiel, le document de consultation indique qu'il est envisagé que la date limite pour déposer une telle demande sera la date de transmission du cahier des charges à la CRE.

2. Analyses et recommandations de la CRE

2.1. Simplification de la procédure

2.1.1. Proposition de recours à une procédure d'appel d'offres simple

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 qualifiés en amont de la publication du cahier des charges, elle alourdit et allonge considérablement l'attribution du projet, comme la CRE a eu plusieurs fois l'occasion de le noter.

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 d'un 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 minimum réglementaire d'un mois) ;
- l'examen des candidatures et l'avis de la CRE afférent (délai réglementaire compris entre un et deux 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 qualifiés (délai de quatre 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 AO4 et AO5, cinq mois pour la procédure AO6, quatre mois pour la procédure AO7 et la présente procédure et trois mois pour la procédure AO8. Il convient cependant de relever que, pour les précédentes procédures, le délai entre le début du dialogue concurrentiel et la notification du cahier des charges aux candidats qualifiés a été bien plus long⁷ :

- environ douze mois pour la procédure AO4 ;
- environ dix-neuf pour la procédure AO5 ;
- environ vingt mois pour la procédure AO6 ;
- les cahiers des charges des procédures AO7 et AO8 n'ont, à ce jour, pas encore été notifiés aux candidats qualifiés pour ces procédures, soit environ douze mois après le début du dialogue concurrentiel pour chaque procédure.

La CRE note que le délai de dépôt des candidatures est réduit de 60 jours pour la procédure AO8 à 45 jours pour la présente procédure, ce qu'elle accueille favorablement bien que cette évolution demeure d'une ampleur réduite.

⁷ Les délais entre le début du dialogue concurrentiel et la notification du cahier des charges s'expliquent également par les délais liés à la réalisation des études environnementales.

La CRE regrette fortement que le dialogue concurrentiel soit à nouveau privilégié pour la présente procédure, alors que six dialogues concurrentiels successifs ont permis de stabiliser nettement les cahiers des charges des procédures. Elle réitère donc sa recommandation, exprimée encore récemment dans le cadre de son avis sur le cahier des charges de la procédure AO6⁸, de privilégier un appel d'offres simple pour la présente procédure et les suivantes.

Le dialogue concurrentiel pourra alors être remplacé par une consultation plus large en amont de l'appel d'offres. Cette consultation pourra notamment inclure les entreprises de la filière industrielle éolienne en mer, dont l'avis est essentiel pour définir les conditions du cahier des charges, mais également des acteurs du monde financier. La CRE estime qu'il n'est pas nécessaire de réaliser de préqualification avant d'initier une telle consultation (de telles consultations élargies existent par exemple au Danemark).

Cette proposition permettrait de construire le cahier des charges avec l'ensemble des parties prenantes de l'appel d'offres, en restreignant le contenu des questions (i) aux particularités des projets concernés qui justifieraient des modifications du cahier des charges par rapport aux précédentes procédures et (ii) aux évolutions dimensionnantes de la procédure ou des modalités de soutien envisagées par l'administration, selon notamment l'évolution de la maturité des filières.

2.1.2. Proposition alternative : encadrer davantage le dialogue concurrentiel

Si la recommandation de privilégier une procédure d'appel d'offres simple n'est pas suivie, la CRE recommande de ne pas procéder à des réunions bilatérales avec les différents porteurs de projets, mais de consulter les candidats qualifiés sur la base de questionnaires écrits, portant sur des thématiques restreintes déjà identifiées (poids et définition des différents critères de notation, critères de conformité des offres, règles d'allotissement, valorisation d'une partie de la production sous contrat de vente directe d'électricité (PPA), clauses de compensation au cas où l'implantation d'un nouveau projet à proximité d'un projet déjà attribué viendrait réduire le productible de ce dernier). Ce cadre pourrait être précisé dès le règlement de consultation.

Le projet de document de consultation prévoit une attribution des projets en octobre 2025, sans apporter de précision sur les jalons intermédiaires entre le début du dialogue concurrentiel (prévu par le projet de document de consultation en octobre 2024) et cette échéance, et notamment sur l'échéance estimée de publication du cahier des charges. Afin d'offrir davantage de visibilité à la filière et de mieux encadrer les différents jalons du dialogue à des fins d'accélération de la procédure, la CRE propose ainsi que le document de consultation renseigne également une date cible de notification du cahier des charges aux candidats qualifiés. Compte tenu d'une attribution prévisionnelle des projets de la présente procédure en octobre 2025 et des délais intermédiaires à prévoir entre la publication du cahier des charges et la désignation des lauréats (délai de constitution des offres, délai d'instruction de la CRE, délai de désignation des lauréats par le ministre en charge de l'énergie), la CRE propose une cible de publication du cahier des charges en janvier 2025.

2.2. Caractéristiques des candidatures

2.2.1. Constitution des candidats

2.2.1.1. Ajout d'un opérateur économique à un groupement candidatant à plusieurs projets

Comme précisé au paragraphe 1.2. de la présente délibération, le document de consultation permet, de manière dérogatoire à la règle selon laquelle un opérateur économique qui souhaite présenter une candidature pour plusieurs projets doit se présenter dans la même composition pour chacun des projets, de s'associer à un opérateur économique supplémentaire à la condition que cet opérateur supplémentaire ne participe pas déjà à une autre candidature et que son rôle soit secondaire ou purement complémentaire. L'opérateur économique dispose de dix jours après la publication du document de consultation pour en faire la demande auprès de la CRE, qui se prononce dans les quinze jours suivant la réception de cette demande.

⁸ Délibération de la CRE n°2024-37 du 15 février 2024 portant avis sur le projet de cahier des charges 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.

La CRE note toutefois que, afin de se prononcer sur la demande, la CRE doit vérifier que les opérateurs économiques supplémentaires ne participent pas à d'autres candidatures. Or, à ce stade anticipé de la procédure, la CRE ne dispose pas des dossiers de candidatures et de la composition de l'ensemble des candidats. Elle sera donc dans l'impossibilité de se prononcer sur ce point.

La CRE recommande donc que ces demandes se fassent au moment de la remise des candidatures et qu'elles soient instruites concomitamment à l'évaluation des candidatures, dans les mêmes délais.

2.2.1.2. Demandes de modification de la composition d'un candidat qualifié

Le document de consultation précise également que la possibilité d'ajouter un nouvel opérateur économique en tant qu'actionnaire du lauréat, après sa désignation, est envisagée et sera prévue par le règlement de consultation ou par le cahier des charges. La CRE est favorable à l'ajout de cette possibilité, qui pourrait notamment permettre à des entreprises locales de prendre part à la réalisation du projet. Elle estime néanmoins qu'il conviendra, dans le cahier des charges, de préciser les modalités de prise en compte de la potentielle entrée au capital de la société de projet, d'une part, dans la constitution de l'offre du candidat qualifié et particulièrement de son plan d'affaires, et, d'autre part, dans l'appréciation de l'offre du candidat qualifié par la CRE lors de son instruction.

2.2.2. Exigences minimales du document de consultation

2.2.2.1. Exigences économiques et financières

L'exigence portant sur un niveau minimal de chiffre d'affaires annuel moyen du candidat⁹ sur les trois derniers exercices clos disponibles doit permettre de vérifier l'aptitude du candidat à assumer le risque financier de son projet et doit rester proportionnée à cet objectif.

Or, bien que la métrique du chiffre d'affaires permette d'apprécier le niveau d'activité d'une entreprise, elle ne permet pas d'apprécier de façon satisfaisante la capacité du candidat à mobiliser les capitaux nécessaires à la réalisation du projet pour lequel il candidate. En effet, une entreprise peut présenter un chiffre d'affaires conséquent tout en réalisant des pertes importantes, ce qui limite ses capacités à mobiliser le financement nécessaire à la réalisation du projet. Par ailleurs, cela désavantage des entreprises, telles que les fonds d'investissement, qui ne disposent pas de chiffre d'affaires conséquent, tout en ayant des capacités de financement suffisantes pour mener à bien les projets objets de la procédure. Il convient toutefois de noter la possibilité pour ces acteurs de s'associer à d'autres opérateurs afin de satisfaire l'exigence minimale en matière de chiffre d'affaires.

Dans une logique d'évolution prudente de ces exigences minimales, la CRE recommande de conserver le critère actuel relatif au chiffre d'affaires, tout en introduisant une exigence alternative portant sur les capitaux propres consolidés qui semble être un critère plus pertinent pour évaluer les capacités financières du candidat. Ce second critère permet de s'assurer que la valeur comptable de l'entreprise à date est au moins du même ordre que le montant prévisionnel des projets à financer auxquels le candidat postule.

La CRE estime par ailleurs que les différents seuils minimums devraient être déterminés en fonction des coûts d'investissement maximaux qui devront être financés par le candidat selon les projets pour lesquels il sera susceptible d'être lauréat. La CRE propose donc de modifier les seuils proposés afin de garantir une meilleure cohérence relative entre ces derniers. Dans le calibrage proposé, la CRE fait l'hypothèse que les coûts d'investissement par MW des projets 1, 2 et 3 (projets flottants d'environ 500 MW chacun) sont similaires aux coûts d'investissement du projet 4 (projet posé en grande profondeur ou flottant d'environ 1 000 MW).

Ainsi, l'exigence minimale relative aux capacités économiques financières proposée par la CRE consisterait à satisfaire au moins l'une des deux conditions suivantes :

⁹ En cas de candidature sous forme de groupement ou de société de projet créée spécifiquement pour les besoins de la procédure, les chiffres d'affaires annuels moyens de tous les membres du groupement ou des actionnaires de la société (le cas échéant, cumulés avec les chiffres d'affaires consolidés, sans double comptage, des actionnaires qui les contrôlent) sont additionnés.

- (i) le candidat doit présenter un chiffre d'affaires (le cas échéant cumulé avec le (ou les) chiffre(s) d'affaires consolidé(s), sans double comptage, du (ou des) actionnaire(s) qui le contrôle(nt)) consolidé annuel moyen sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieur à :
 - 2 milliards d'euros hors taxes (HT) s'il souhaite remettre une offre pour un unique projet flottant (projets 1, 2 et 3, idem proposition ministère) ;
 - 4 milliards d'euros HT s'il souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants (modification par rapport à la proposition du ministère, à 3 milliards d'euros HT), ou uniquement pour le projet 4 ;
 - 6 milliards d'euros HT dans les autres cas (modification par rapport à la proposition du ministère, à 4 milliards d'euros HT) ;
- (ii) le candidat doit présenter des capitaux propres (le cas échéant le (ou les) capitaux propres consolidé(s), sans double comptage, du (ou des) actionnaire(s) qui le contrôle(nt)) moyens sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieurs à :
 - 2 milliards d'euros s'il souhaite remettre une offre pour un unique projet flottant (projets 1, 2 et 3) ;
 - 4 milliards d'euros s'il souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants, ou pour le projet 4 ;
 - 6 milliards d'euros dans les autres cas ;

Le document de consultation prévoit qu'en cas de candidature sous forme de groupement ou de société de projet, les chiffres d'affaires annuels moyens de tous les membres du groupement ou des actionnaires de la société sont additionnés pour l'examen de l'exigence actuellement prévue. Cette disposition pourrait être étendue aux capitaux propres en cas d'introduction de ce critère.

Il est rappelé que le projet de document de consultation prévoit que, pour que le candidat puisse s'appuyer sur les capacités d'autres opérateurs économiques, en particulier des actionnaires qui le contrôlent, il doit apporter la preuve qu'il disposera de ces capacités pour l'exécution des projets objet de la procédure. Cette preuve « *peut être apportée par tout moyen approprié* », notamment par une lettre de soutien.

2.2.2.2. Exigences techniques

Pertinence des critères envisagés

Une candidature remplit les exigences techniques du document de consultation si elle satisfait un seuil d'exigence minimale pour le critère (i) et si elle remplit un des deux seuils d'exigence minimale des critères (ii) et (iii) ci-dessous :

- (i) La puissance cumulée des projets de production d'électricité, en cours de développement ou d'exploitation par le candidat, qu'il détient ou a détenus au cours des dix dernières années directement ou indirectement à hauteur d'au moins 20 % du capital ;
- (ii) La puissance cumulée des projets éoliens en mer, en cours de développement ou d'exploitation par le candidat, qu'il détient ou a détenus au cours des dix dernières années directement ou indirectement à hauteur d'au moins 20 % du capital ;
- (iii) Le montant cumulé, en coût d'investissement, des projets énergétiques en mer (incluant « *éolien en mer, transport d'électricité, extraction ou transport de pétrole ou de gaz* ») en cours de développement ou d'exploitation par le candidat, qu'il détient ou a détenu au cours des dix dernières années directement ou indirectement à hauteur d'au moins 20% du capital.

Selon la CRE, le critère (i) est trop large pour donner une réelle indication de la capacité technique du candidat à développer des parcs éoliens en mer (notamment si les capacités de production du candidat ne portent pas sur des parcs éoliens).

La CRE note que le critère (ii) est celui qui répond le mieux aux compétences techniques qui seront demandées aux candidats dans le cadre de la présente procédure. Le critère (iii) apporte une indication sur la capacité du candidat à réaliser des projets en mer, ce qui demeure pertinent à la vue des compétences techniques nécessaires pour développer un parc éolien en mer.

Aussi, la CRE considère qu'il serait pertinent de recentrer l'évaluation technique des candidats sur les critères (ii) et (iii) et de les renforcer conformément aux propositions développées ci-dessous. Elle recommande de supprimer le critère (i) qui n'apporte pas de réelle information sur la capacité du candidat à réaliser des installations éoliennes en mer.

Evolution proposée s'agissant des exigences sur le montant cumulé, en coût d'investissement, des projets énergétiques en mer

La CRE recommande de rendre le critère (iii) plus exigeant, en visant désormais les projets énergétiques en construction ou en exploitation (et non plus en développement) que le candidat (ou un des actionnaires le contrôlant) détient ou a détenus au cours de dix dernières années directement ou indirectement à hauteur d'au moins 33 % (au lieu de 20 %), afin de cibler les projets dans lesquels les candidats ont une expérience, notamment technique, plus importante.

Dans ces conditions, les seuils auxquels seraient soumis les candidats pourraient être définis de la façon suivante, en reprenant les seuils du projet de document de consultation et en ajoutant un seuil intermédiaire pour une candidature aux seuls projets flottants ou au seul projet 4 :

- 1 milliard d'euros hors taxes s'ils souhaitent remettre une candidature seulement pour un projet flottant ou s'ils indiquent qu'ils ne remettront une offre que pour un seul projet flottant ;
- 2 milliards d'euros hors taxes s'ils remettent une candidature pour plusieurs projets flottants ou pour le seul projet 4 (Oléron) ;
- 3,5 milliards d'euros hors taxes dans les autres cas¹⁰.

Évolution proposée s'agissant de la puissance cumulée des projets éoliens en mer

Le critère de préqualification portant sur la puissance des projets éoliens en mer détenus par le candidat inclut les projets en développement ou en exploitation détenus à plus de 20 % par les sociétés constituant le candidat. Les projets en développement pris en compte sont ceux dont l'attribution (ou la dernière autorisation administrative pour les projets ne faisant pas l'objet d'une mise en concurrence) a été délivrée dans les dix années précédant la date de remise des candidatures de la présente procédure. Deux seuils sont définis en fonction du nombre de projets auxquels le candidat souhaite déposer une offre : 500 MW si le candidat souhaite déposer une offre pour un seul projet flottant et 1 500 MW dans les autres cas.

La CRE propose de renforcer ce critère en précisant que les projets comptabilisés sont uniquement ceux dont la phase de construction a déjà débuté ou en exploitation. En effet, selon les géographies, la décision d'attribution par l'autorité administrative peut intervenir à des stades très différents de la phase de développement. La notion de « projet en développement » actuellement prévue dans le projet de document de consultation englobe donc des projets à des niveaux d'avancement très hétérogènes, certains à des stades très précoces.

Par ailleurs, la CRE propose de décomposer ce critère en trois paliers en fonction de la puissance cumulée des projets pour lesquels le candidat souhaite déposer une offre (500 MW s'il souhaite remettre une offre pour un seul projet flottant, 1 000 MW s'il souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants ou le projet 4, et 1 500 MW dans les autres cas).

Enfin, la CRE a pu constater dans l'évaluation de candidatures pour les précédentes procédures concurrentielles relatives à l'éolien en mer qu'un projet détenu à 20 % par un opérateur économique ne signifie pas nécessairement que celui-ci prend une part significative dans le développement et la maîtrise d'ouvrage du parc éolien en mer. Une seconde option pourrait ainsi être de ne considérer que les projets détenus au moins à 33 % par le candidat, mais en ajustant, dans ce cas, le seuil minimal de puissance à satisfaire.

¹⁰ Par cohérence avec les autres seuils et compte tenu des puissances des différents parcs, le dernier pourrait être fixé à 3 milliards d'euros HT.

Ainsi, la CRE propose les modalités suivantes pour les seuils d'exigence relatifs aux projets éoliens en mer, s'il était décidé de considérer les projets éoliens que le candidat détient (ou a détenus au cours des dix dernières années) à hauteur d'au moins 20 % :

- Si le candidat souhaite remettre une offre pour un seul projet flottant ou indique qu'il ne présentera une offre que pour un projet flottant, il devra présenter au moins 500 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation ;
- Si le candidat souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants, ou pour le projet 4 uniquement, il devra présenter au moins 1 000 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation ;
- Pour les autres cas de figure, le candidat devra présenter au moins 1 500 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation.

S'il était décidé de ne considérer que les projets éoliens que le candidat détient (ou a détenus au cours des dix dernières années) à hauteur d'au moins 33 %, les seuils pourraient être alternativement les suivants :

- Si le candidat souhaite remettre une offre pour un seul projet flottant, il devra présenter au moins 250 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation ;
- Si le candidat souhaite remettre une offre pour plusieurs projets flottants, ou pour le projet 4 uniquement, il devra présenter au moins 500 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation ;
- Pour les autres cas de figure, le candidat devra présenter au moins 750 MW de projets éoliens en mer en construction ou en exploitation.

2.2.2.3. Précision concernant la qualification à certains projets

Comme précisé au 1.3.3. de la présente délibération, le document de consultation prévoit que la CRE puisse proposer qu'un candidat qui souhaite déposer une offre à plusieurs projets ne soit retenu que pour un ou deux projets flottants s'il ne dispose des capacités techniques et financières suffisantes que pour un ou deux projets flottants. Dans le projet de document de consultation, il n'est pas possible de se qualifier pour le projet 4 sans être qualifié pour l'ensemble des projets flottants. Les recommandations ci-dessus sur la modification des exigences techniques, économiques et financières ouvrieraient cependant cette possibilité. Si ces recommandations étaient suivies, la CRE recommanderait donc d'inclure également cette possibilité au paragraphe 7.2.1. du document de consultation.

2.2.3. Éléments demandés aux candidats dans le cadre de leur dossier de candidature pour la participation au dialogue concurrentiel

Dans le projet de document de consultation, des éléments dans les pièces demandées aux candidats ont été supprimés par rapport aux procédures précédentes :

- dans la note relative au financement, les éléments concernant les effectifs dont dispose le candidat pour structurer le financement du projet ;
- dans la note relative à la réalisation du projet, les méthodes et équipements dont dispose le candidat, ainsi que les effectifs dont dispose le candidat pour la réalisation du projet.

La CRE accueille favorablement ces suppressions. En effet, ces éléments sont peu pertinents pour l'évaluation des capacités du candidat à réaliser le projet.

Par ailleurs, le nombre de références que le candidat doit citer en matière de financement et au titre de ses capacités techniques a été limité à 6, contre 10 dans les documents de consultation précédents. La CRE accueille favorablement cette modification, le nombre de références demandé reste suffisant pour attester de l'expérience du candidat.

La CRE réitère sa recommandation de supprimer les déclarations suivantes :

- une confirmation que les documents remis sont exacts et authentiques au sein de la lettre de 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.

2.3. Clause d'allotissement des projets

Comme précisé au paragraphe 1.2.2. de la présente délibération, deux options sont considérées pour les règles d'allotissement des projets de la procédure : soit (i) un candidat qualifié pourra être désigné lauréat au plus du projet 4 ou de deux projets du groupe PF sans qu'il soit possible d'être désigné lauréat des deux projets éoliens flottants en mer Méditerranée (projets 2 et 3) ; soit (ii) un candidat qualifié peut être désigné lauréat d'au plus deux projets.

Dans sa délibération relative à l'instruction de la procédure AO4¹¹, la CRE avait recommandé que les procédures concurrentielles portant sur plusieurs parcs prévoient une attribution des différents lots, a minima, à au moins deux candidats qualifiés distincts.

De telles clauses d'allotissement ont été rendues possibles par le décret du 29 décembre 2023¹².

La CRE accueille donc très favorablement les dispositions prévues par le projet de document de consultation, qui devraient contribuer à un développement plus concurrentiel de l'éolien en mer. Cela permettra de mobiliser les ressources financières et les compétences disponibles en France et Europe et de diversifier les risques industriels de réalisation du programme de déploiement de l'éolien en mer français.

La CRE estime toutefois qu'un allotissement total, consistant à attribuer un seul projet par candidat qualifié distinct n'est pas souhaitable. En effet, pour les précédentes procédures, au maximum 13 candidats distincts ont présenté leur candidature au dialogue concurrentiel¹³ et au maximum 8 candidats distincts ont remis une offre¹⁴. Dans le cas de figure où seulement 8 candidats distincts remettraient des offres à la procédure AO9, l'attribution des projets à 4 candidats distincts impliquerait un degré de concurrence sur chaque projet très limité, en particulier si certains d'entre eux sont perçus comme plus risqués ou moins attractifs par les candidats.

La CRE n'est pas non plus favorable à une clause d'allotissement qui permettrait à un candidat qualifié d'être désigné lauréat de trois projets sur les quatre. Elle estime qu'une telle clause ne permettrait ni une diversification suffisante des risques industriels, ni un développement suffisamment concurrentiel de l'éolien en mer en France.

La CRE est donc a priori favorable aux deux options présentées par le ministère dans le document de consultation, qui pourront faire l'objet de discussions avec les candidats qualifiés lors du dialogue concurrentiel. Chacune présente des avantages et des inconvénients exposés ci-après. La CRE propose aussi une option alternative.

¹¹ Délibération de la CRE n°2023-77 du 9 mars 2023 relative à l'instruction des offres remises dans le cadre du dialogue concurrentiel n°1/2020 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie.

¹² Décret n° 2023-1419 du 29 décembre 2023 portant diverses modifications aux dispositions applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement.

¹³ Procédure AO6.

¹⁴ Procédure AO3.

Avantages de l'option (i)

- Cette option permettrait de limiter le risque d'avoir un unique acteur dominant sur la façade Méditerranée. En effet, si un acteur est désigné lauréat dans les prochains mois pour un des deux projets de la procédure AO6 et remporte par la suite les deux parcs sur cette façade objets de la procédure AO9, il disposerait au total de 3 projets en Méditerranée sur les 4 que compte cette façade (de l'ordre de 1 250 MW sur 1 500 MW, soit plus de 80 % de la puissance totale). Les éventuelles synergies dont pourrait bénéficier cet acteur pour de futurs projets sur cette façade pourraient décourager ses concurrents. Cette situation pourrait alors conduire à une augmentation du tarif proposé par l'acteur dominant du fait d'une moindre concurrence sur cette façade. Cet aspect dépend toutefois largement des synergies qu'il sera effectivement possible de réaliser entre plusieurs projets sur une même façade avec des calendriers de construction potentiellement distincts¹⁵.
- La diversification des lauréats sur la façade Méditerranée permettrait également de répartir les risques industriels à l'échelle d'une façade sur plusieurs entreprises.
- Cette option permettrait d'éviter que des candidats qualifiés proposent des offres s'appuyant sur des effets d'échelle liés à l'obtention des deux zones méditerranéennes. Un tel comportement présente des fragilités compte tenu de l'incertitude sur la concordance du calendrier de la construction des deux projets et de l'obtention des deux zones, a fortiori si le candidat qualifié n'obtient finalement qu'une seule des deux zones : ces incertitudes augmentent le risque d'abandon des projets.

Avantages de l'option (ii)

- Ouvrir la possibilité à l'obtention des deux projets de la façade Méditerranée par le même candidat qualifié lui permettrait de bénéficier de certaines synergies sur la construction et sur l'exploitation de ces projets. L'Etat pourrait ainsi en bénéficier, car ces synergies devraient se répercuter dans le tarif du lauréat.
- Cette option offre davantage de possibilités d'obtenir deux projets, ce qui rend plus attractif l'ensemble des projets, notamment le projet 4 qui pourrait être obtenu avec un projet flottant. Cette option semble donc apporter une concurrence plus forte sur l'ensemble des projets.
- Si la diversification à la maille de la France est un objectif indéniable, une déclinaison de cette diversification par façade semble moins évidente.

Proposition d'une variante de l'option (ii)

En sus des deux options actuelles, la CRE recommande de prévoir dans le document de consultation une variante de l'option (ii), dans laquelle un même candidat qualifié pourrait obtenir deux projets à condition que ces deux projets ne soient pas les deux projets de la façade Méditerranée. Cette variante permettrait à la fois de diversifier les lauréats pour la façade Méditerranée et de maintenir l'attractivité du projet 4, qui pourrait être obtenu concurremment avec un projet flottant, ce qui est déjà rendu possible par l'option (ii) du projet de document de consultation.

2.4. Éléments relatifs à la future procédure d'instruction et au futur contrat de soutien

2.4.1. Critères de sélection des offres

Le document de consultation précise que les critères d'éligibilité et de notation du cahier des charges pourront désormais intégrer les enjeux industriels et relatifs à la sécurité des données et à la cybersécurité, en application du futur règlement européen NZIA¹⁶.

¹⁵ A priori, la phase de construction des projets des procédures AO6 et AO9 ne pourront pas concorder avec les phases de construction de parcs attribués ultérieurement.

¹⁶ *Net zero industry act*.

Conformément à l'avis de la CRE sur le cahier des charges de la procédure AO6¹⁷, la CRE est favorable à la mise en place de critères intégrant les enjeux industriels. Ces critères permettront de valoriser le contenu européen des projets et de favoriser leur acceptabilité. La CRE pourra contribuer à la définition de critères pertinents.

2.4.2. Possibilité de recourir à un contrat de vente directe d'électricité

Le document de consultation indique qu'une fraction de l'électricité, comprise entre 0 et 30 % « *ne fasse pas l'objet d'un complément de rémunération et puisse notamment faire l'objet d'un contrat de vente en gré à gré* ». Le niveau exact de cette fraction et les conditions de mise en œuvre de cette possibilité seront précisées dans le cahier des charges.

La CRE est favorable à l'ouverture d'une partie de l'électricité produite par une installation éolienne en mer aux contrats de vente en gré à gré ou à toute forme de valorisation sur les marchés (à ce titre, la formulation du document de consultation pourrait explicitement mentionner d'autres modes de valorisation que les contrats de gré à gré) en sus du maintien du soutien public pour le reste de sa production¹⁸. Cette évolution permet d'aller plus loin dans l'intégration de la production éolienne en mer dans le marché de l'électricité, ce qui est pertinent compte tenu de l'augmentation à venir de la capacité éolienne en mer installée, de sa compétitivité¹⁹ et également de son productible élevé qui la rend plus facilement valorisable auprès des consommateurs²⁰.

Par ailleurs, en diminuant la part de l'électricité vendue via le contrat complément de rémunération, les finances publiques seraient moins exposées aux variations des prix de gros de l'électricité à court terme. En outre, le marché des contrats de vente en gré à gré est encore peu mature en France par rapport aux autres pays de l'Union Européenne : cette disposition est de nature à le développer davantage.

La CRE est donc favorable à cette proposition. Elle considère qu'il serait pertinent d'envisager, notamment pour de prochaines procédures concurrentielles relatives à des parcs éoliens en mer posés, la possibilité de valoriser davantage de production hors contrat de soutien, par exemple 50%.

Par ailleurs, la CRE recommande de préciser dans le document de consultation qu'un versement pourra éventuellement être prévu au profit de l'Etat sur la part de l'électricité vendue via des contrats de vente en gré à gré. La CRE se tiendra à disposition des pouvoirs publics en vue des travaux sur le dimensionnement de ce versement et sur les modalités d'évaluation des offres dans le cadre d'appels d'offres mixtes.

2.5. Autres recommandations

L'article 7.2.1. du document de consultation précise que la CRE peut proposer qu'une « *candidature ne soit retenue, selon le cas, que pour un ou les Projets du Groupe PF.* »

Or, l'article 8.1. indique que le ministre chargé de l'énergie « *désigne les Candidats sélectionnés pour participer à la Phase de Dialogue et avise les autres Candidats du rejet de leurs candidatures en précisant les motifs de ce rejet.* » Le cas où un candidat n'est retenu que pour certains des projets pour lesquels il a candidaté n'est donc pas explicité dans cet article.

La CRE recommande donc de préciser que le ministre chargé de l'énergie « *désigne les Candidats sélectionnés et les projets pour lesquels ils sont sélectionnés* ».

¹⁷ Délibération de la CRE n°2024-37 du 15 février 2024 portant avis sur le projet de cahier des charges 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.

¹⁸ L'article L. 311-12 du code de l'énergie, modifié par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, prévoit la possibilité de conduire de tels appels d'offres mixtes, en prévoyant que le candidat désigné par l'autorité administrative peut bénéficier d'un contrat de complément de rémunération sur tout ou partie de l'électricité produite.

¹⁹ Le parc éolien en mer lauréat de la procédure AO4 présente un prix de 44,9 €/MWh pour un contrat pour différence symétrique de 20 ans.

²⁰ La CRE note la signature de plusieurs contrats de vente en gré-à-gré d'électricité d'origine éolienne en mer, en Europe.

Avis de la CRE

Par courrier reçu le 13 mai 2024, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par le ministre chargé de l'énergie, en application de l'article R. 311-25-2 du code de l'énergie, d'un projet de document de consultation relatif à la procédure, dite AO9, de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2024 portant sur quatre projets d'installation d'éoliennes en mer situés respectivement au large du sud de la Bretagne, en mer Méditerranée (deux projets) et en Sud-Atlantique (extensions des quatre parcs lauréats des procédures dites AO5, AO6 et AO7).

La CRE considère que la procédure de mise en concurrence doit globalement être simplifiée. Après plusieurs dialogues concurrentiels qui ont permis de stabiliser nettement les cahiers des charges, une telle forme de procédure, qui n'inclut par ailleurs pas les différentes parties prenantes des projets (turbinières, prêteurs, ports...) n'apparaît plus adéquate. La CRE réitère donc sa recommandation de privilégier désormais une procédure d'appel d'offres dès la présente procédure.

Si le choix d'une procédure avec dialogue concurrentiel doit être maintenu, la CRE recommande de mieux encadrer ce dernier :

- En prévoyant dans le règlement de consultation que le dialogue en tant que tel se fera via des contributions écrites (plutôt que via un ensemble de réunions bilatérales), portant sur des thématiques restreintes déjà identifiées (poids et définition des différents critères de notation, critères de conformité des offres, règles d'allotissement, valorisation d'une partie de la production sous contrat de vente directe d'électricité (PPA), clauses de compensation au cas où l'implantation d'un nouveau projet à proximité d'un projet déjà attribué viendrait réduire le productible de ce dernier).
- En renseignant une date cible, dans le document de consultation, pour la notification du cahier des charges aux candidats qualifiés, afin d'offrir davantage de visibilité à la filière et de mieux encadrer les différents jalons du dialogue à des fins d'accélération de la procédure. Compte-tenu d'une attribution prévisionnelle des projets de la présente procédure en octobre 2025 et des délais intermédiaires à prévoir entre la publication du cahier des charges et la désignation des lauréats (délai de constitution des offres, délai d'instruction de la CRE, délai de désignation des lauréats par le ministre en charge de l'énergie), la CRE propose de prévoir dans le document de consultation une publication du cahier des charges en janvier 2025.

S'agissant des exigences pour la qualification au dialogue concurrentiel :

- *Exigences techniques* : la CRE recommande de conserver uniquement les critères portant sur l'expérience des candidats en matière de projets éoliens en mer et en matière de projets énergétiques en mer et de les rendre plus pertinents, en ne considérant que les projets en construction et en exploitation (et non en développement). La CRE propose également d'ajouter un seuil intermédiaire en fonction des projets auxquels un candidat souhaite remettre une offre. Enfin, elle propose deux alternatives s'agissant de la fixation des seuils du critère portant sur les projets éoliens en mer, en fonction du pourcentage minimal retenu pour la participation du candidat dans les projets (20 % comme proposé dans le document de consultation ou 33 % en proposition alternative).
- *Exigences économiques et financières* : la CRE propose un critère alternatif au critère du chiffre d'affaires, portant sur les capitaux propres du candidat, et qui lui semble plus pertinent. Elle propose également de modifier les seuils minimaux à satisfaire.

La CRE recommande d'inclure la possibilité d'être qualifié seulement pour le projet 4 et d'ajouter une précision concernant la désignation des candidats qualifiés, en ajoutant que le ministre désigne également les projets pour lesquels les candidats sont qualifiés.

Par ailleurs, la CRE est également favorable à la définition d'une clause d'allotissement ayant pour but de favoriser un développement concurrentiel de l'éolien en mer en France. Elle expose, dans le cadre du présent avis, les avantages et inconvénients des deux options d'allotissement envisagées et qui feront l'objet de discussions lors du dialogue concurrentiel. Elle propose également une variante de la deuxième option.

En lien avec la clause d'allotissement, la CRE recommande de modifier le délai donné aux candidats pour déposer une demande d'inclure un opérateur économique supplémentaire pour un projet ou certains des projets auxquels ils souhaitent candidater.

Enfin, la CRE est également favorable :

- à l'ouverture de la possibilité pour les futurs lauréats de recourir à un contrat de vente d'électricité en gré à gré pour un pourcentage de l'électricité produite compris entre 0 et 30 % ;
- à l'introduction d'une clause précisant que les critères d'éligibilité et de notation du cahier des charges pourront désormais intégrer les enjeux industriels et relatifs à la sécurité des données et à la cybersécurité, en application du futur règlement européen NZIA ;
- aux simplifications proposées dans les pièces demandées aux candidats, dans le cadre de leur candidature pour la participation au dialogue concurrentiel.

La présente délibération sera transmise au ministre chargé de l'énergie. Elle sera publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 13 juin 2024
Pour la Commission de régulation de l'énergie,
La présidente,
Emmanuelle WARGON