

DÉLIBÉRATION N°2024-205

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 novembre 2024 portant avis sur deux projets de cahiers des charges relatifs 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 (« AO7 ») et à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°3/2022 portant sur un second projet d'installation d'éoliennes en mer posées au large de la Normandie au sein de la zone « Centre Manche » (« AO8 »)

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

1. Saisine et compétence de la CRE

En application des dispositions des articles L. 311-10 et R. 311-25-1 et suivants du code de l'énergie, le ministre chargé de l'énergie a lancé, par deux avis publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 18 novembre 2022 :

1. une procédure de dialogue concurrentiel portant sur l'installation d'éoliennes en mer posées en Sud-Atlantique au large de l'île d'Oléron (« AO7 »). Cette procédure fait suite à un débat public qui s'est tenu du 30 septembre 2021 au 28 février 2022. Elle a pour but d'attribuer la construction et l'exploitation d'un parc éolien posé d'une puissance installée comprise entre 1 000 et 1 200 MW ;
2. une procédure de dialogue concurrentiel portant sur l'installation d'éoliennes en mer posées au large de la Normandie au sein de la zone « Centre Manche » (« AO8 »). Cette procédure fait suite à un débat public qui s'est tenu du 15 novembre 2019 au 19 août 2020. Elle a pour but d'attribuer la construction et l'exploitation d'un second parc éolien posé en zone « Centre-Manche » (en plus du parc « Centre manche 1 » attribué en mars 2023 à l'issue de la procédure concurrentielle « AO4 »), d'une puissance installée comprise entre 1 400 et 1 600 MW.

Les périodes de candidature pour les participations aux deux dialogues concurrentiels se sont clôturées le 23 décembre 2022 : en application de l'article R. 311-25-6 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a adressé au ministre chargé de l'énergie deux propositions de listes de candidats admis à participer à chacun des deux dialogues.

Les phases de dialogues prévues à l'article R. 311-24-9 du code de l'énergie ont débuté à la désignation des candidats sélectionnés pour y participer, le 2 mars 2023. Les échanges ayant eu lieu lors du dialogue concurrentiel ont porté notamment sur les calendriers de réalisation des projets, les enjeux relatifs au raccordement, les enjeux liés à la durée du contrat de complément de rémunération et la possibilité qu'une partie de la production ne soit pas comprise dans le périmètre du contrat de complément de rémunération¹, les enjeux relatifs à la technologie de l'éolien posé en grande profondeur (AO7), les enjeux relatifs à l'adaptation du complément de rémunération suivant les interactions avec le projet Centre Manche 1 (AO8), les enjeux relatifs à l'intégration d'un seuil de diversification des approvisionnements en composants clés (AO8), l'accès par hélicoptère aux postes en mer (AO8) et la modification du volume d'électricité pris en compte au titre du complément de rémunération (AO8).

Par courrier du 1^{er} juin 2023, la directrice de l'énergie a sollicité un avis préliminaire de la CRE sur un premier projet de cahier des charges relatif spécifiquement à la procédure AO7, en amont de la saisine officielle effectuée au titre de l'article R. 311-25-13 du code de l'énergie. La CRE a ainsi rendu un tel avis le 27 juillet 2023, qui n'a pas été rendu public.

Par courriel du 8 juillet 2024, la CRE a été saisie par le ministre chargé de l'énergie, en application de l'article R. 311-25-13 du code de l'énergie, des projets de cahier des charges des procédures AO7 et AO8 établis à l'issue des deux dialogues concurrentiels.

Par délibération du 29 août 2024², la CRE a rendu un avis sur ces deux projets de cahier des charges.

Par courriel du 4 novembre 2024, la CRE a été saisie par la ministre chargée de l'énergie, de dispositions additionnelles relatives à la sécurité aérienne, visant le cahier des charges de la procédure AO8 et pouvant, le cas échéant, également concerner le cahier des charges de la procédure AO7 suivant les conclusions des échanges interministériels en cours.

2. Analyse des dispositions relatives à la sécurité aérienne

2.1. Présentation des dispositions

Les dispositions présentées dans la saisine consistent en l'ajout d'une nouvelle section 7.7.2 (b) relative aux conditions liées à la sécurité et à la sûreté aérienne, et d'un nouvel article 5.2.4 relatif aux conditions d'ajustement du complément de rémunération en cas de mesures compensatoires nécessaires à la sécurité et à la sûreté aérienne.

Le courrier de saisine précise que ces dispositions seraient intégrées au cahier du charge de la procédure AO8. Elles pourraient également être intégrées au cahier des charges de la procédure AO7 « *en fonction de la conclusion des échanges en cours avec le ministère des Armées* ».

La section 7.7.2(b) prévoit que le producteur sollicite, avant le dépôt de sa demande d'autorisation, l'état-major des opérations de la Marine pour analyser les enjeux de sûreté et de sécurité aérienne du projet de parc éolien en mer, et communique à l'autorité militaire et au préfet maritime les caractéristiques techniques du parc. Le producteur s'engage par ailleurs à assurer un contact permanent au cours de l'exploitation avec le ministère des armées, afin de permettre l'échange d'informations et des arrêts de parcs en situation d'urgence relative à la défense nationale.

Les dispositions prévoient que le producteur s'engage à éviter, réduire et compenser les impacts en matière de sûreté et sécurité aérienne identifiés par les autorités compétentes : les mesures préventives ou compensatoires – pouvant être imposées par les pouvoirs publics - pourront notamment inclure « *des restrictions de position, de hauteur, d'écart angulaire des mats ou l'installation d'un radar de compensation de la couverture aérienne* ».

¹ Disposition non reprise dans les projets de cahiers des charges des procédures AO7 et AO8, mais susceptible d'être intégrée dans de prochaines procédures.

² Délibération n°2024-154 de la CRE du 29 août 2024 portant avis sur deux projets de cahiers des charges relatifs 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 et à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°3/2022 portant sur un second projet d'installation d'éoliennes en mer posées au large de la Normandie au sein de la zone « Centre Manche ».

Il est prévu que le coût de ces mesures soient portées par le producteur, mais que, par exception, l'Etat puisse couvrir les dépenses associées dépassant un montant de 70 M€ si elles sont liées à l'installation d'un équipement de compensation de la couverture radar (i) par financement direct de l'Etat de tout ou partie des dépenses, ou (ii) via un ajustement du montant de complément de rémunération.

Dans le second cas de figure, le nouvel article 5.2.4 prévoit que le producteur doit alors proposer un ajustement du montant du complément de rémunération et produire les éléments justificatifs associés. Dans un délai de trois mois, le ministre notifie au producteur et au cocontractant du contrat de soutien – EDF Obligation d'achat (EDF OA) – l'ajustement du complément de rémunération après avoir recueilli l'avis de la CRE.

2.2. Analyse de la CRE

Les dispositions complémentaires ajoutées visent à assurer une meilleure compatibilité du projet lauréat de la procédure avec les contraintes de sûreté et de sécurité aérienne. Les dispositions obligeant le producteur à tenir compte de ces contraintes dès la phase de conception, puis lors de la phase d'exploitation, sont donc de nature à favoriser l'insertion du projet.

Le cahier des charges permet au producteur d'être compensé pour les dépenses liées à l'installation d'un équipement de compensation de la couverture radar dépassant 70 M€. Cette compensation peut prendre la forme d'un ajustement du complément de rémunération ou d'une participation directe de l'Etat pour tout ou partie des dépenses éligibles. En cas d'ajustement du complément de rémunération, l'avis de la CRE est sollicité sur la demande du producteur et ses éléments de justification.

Les dispositions proposées ne précisent pas comment seront déterminés ces coûts, et notamment si seuls les coûts d'investissements initiaux seront pris en compte, ou si seront également considérés des coûts de maintenance des équipements de compensation de la couverture radar. Elle ne précise pas non plus si le montant de 70 M€ est considéré en valeur réelle ou nominale, ce qui peut avoir un effet important, notamment si des coûts de maintenance sont pris en compte.

S'agissant du mode de compensation par financement direct de l'Etat, les dispositions proposées mentionnent une compensation de « tout ou partie » des coûts éligibles. Cette mention pourrait s'avérer insuffisante pour limiter l'incertitude des candidats dans la constitution de leurs offres. Par ailleurs, le mode de financement direct ne prévoit pas de processus de justification des dépenses, contrairement au mode de compensation par ajustement du complément de rémunération.

La CRE est favorable à l'inclusion d'une clause de compensation au-delà de 70 M€ de coûts liés à l'installation d'équipements de compensation de la couverture radar : cela incite le producteur à limiter ses coûts en deçà de 70 M€.

La CRE recommande de préciser si la couverture des surcoûts se limite aux coûts d'investissement initiaux ou s'étend à des coûts d'exploitation, et de préciser que le montant de 70 M€ s'apprécie en valeur réelle.

Afin de réduire l'incertitude des candidats s'agissant des éventuels surcoûts pouvant apparaître consécutivement à la mise en place de mesures pour la sécurité et la sûreté aérienne, il semble nécessaire que tous les surcoûts au-delà de 70 M€ soient couverts, sur présentation de justificatifs, et si le candidat démontre avoir mis en place toute mesure visant à réduire ces surcoûts y compris au-delà du seuil de 70 M€.

La CRE recommande également de mettre en cohérence le mode de compensation par financement direct de l'Etat pour qu'il couvre également tous les surcoûts liés à l'installation d'un équipement de compensation de la couverture radar dépassant 70 M€ et que le montant compensé soit conditionné à la production d'éléments justificatifs et fasse l'objet d'un avis d'un organisme tiers, le cas échéant par la CRE.

Les surcoûts liés à l'installation d'équipements de compensation de la couverture radar – notamment si seuls les coûts d'investissement initiaux associés sont couverts – peuvent être objectivés par présentation de factures ou autre justificatif. En conséquence, une compensation par versement direct serait particulièrement adaptée. Au contraire, une compensation par ajustement du complément de rémunération introduit des incertitudes – dans la mesure où l'ajustement en €/MWh doit prendre en compte des hypothèses notamment sur le productible futur de l'installation, l'indexation L future, et l'actualisation des recettes.

Délibération n°2024-205

12 novembre 2024

Le mode de compensation par financement direct semble plus pertinent (en particulier si seuls les coûts d'investissements sont pris en compte dans les mesures compensatoires), un ajustement du complément de rémunération en €/MWh entraînant nécessairement une compensation imparfaite du producteur compte-tenu des incertitudes sur les hypothèses à prendre en compte pour le dimensionner.

Enfin, la rédaction proposée au nouvel article 5.2.4 fait référence aux coûts mentionnés « *au cinquième alinéa de l'Article 7.7.2 (b)* » : ce qui est incohérent car cet alinéa mentionne des mesures portées en totalité aux frais du producteur.

La CRE recommande donc que la rédaction du nouvel article 5.2.4 renvoie vers le sixième alinéa de l'Article 7.7.2 (b), qui vise bien les mesures mises en place par le producteur mais pour lesquelles il peut par exception être compensé pour tout ou partie.

Avis de la CRE

Par courriel du 8 juillet 2024, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par le ministre chargé de l'énergie des projets de cahier des charges des procédures de mise en concurrence portant sur l'installation d'éoliennes en mer posées dits AO7 et AO8, établis à l'issue des deux dialogues concurrentiels n° 2/2022 et n°3/2022. Par délibération du 29 août 2024, la CRE a rendu un avis sur ces deux projets de cahier des charges.

Par courriel du 4 novembre 2024, la CRE a été saisie par le ministre chargé de l'énergie, de dispositions additionnelles relatives aux à la sécurité aérienne, visant le cahier des charges de la procédure AO8 et pouvant, le cas échéant, concerner le cahier des charges de la procédure AO7 suivant les conclusions des échanges interministériels en cours.

La CRE émet un avis favorable à l'introduction de dispositions explicitant les relations entre le producteur et les autorités en charge de la sécurité et de la sûreté aérienne, et la prise en compte des contraintes associées pour la conception et l'exploitation du projet.

La CRE recommande les adaptations suivantes du cahier des charges :

- préciser le périmètre des coûts qui seraient susceptibles d'être couverts par la clause de compensation ;
- indiquer que le montant de surcoût de 70 M€ au-delà duquel l'Etat peut compenser les dépenses liées à l'installation d'équipements de compensation de la couverture radar est apprécié en valeur réelle ;
- prévoir une compensation de la totalité des dépenses éligibles et un contrôle de la CRE, ou le cas échéant d'un organisme tiers, y compris en cas de compensation par financement direct de l'Etat ;
- préciser que le producteur doit démontrer avoir mis en place toutes les mesures nécessaires pour limiter les coûts éligibles à la compensation ;
- retenir prioritairement un mode de compensation par financement direct des surcoûts visés, plutôt qu'un ajustement du complément de rémunération, en particulier si seuls les coûts d'investissements sont pris en compte dans les mesures compensatoires.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre chargée de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 12 novembre 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Une commissaire,

Valérie PLAGNOL