



## DELIBERATION N° 2017-075

13 avril 2017

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 avril 2017 portant avis sur le projet de conditions pour l'organisation d'un dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large d'Oléron

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

### 1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, par un courrier en date du 6 mars reçu le 13 mars 2017, par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, d'un projet de document de consultation d'un dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large d'Oléron.

La mise en concurrence est prévue selon la procédure de dialogue concurrentiel, décrite aux articles R. 311-25-1 à R. 311-25-15 du code de l'énergie. Le document de consultation soumis pour avis organise la phase de présélection des candidats admis à participer au dialogue organisé par le ministre en charge de l'énergie. À l'issue de celui-ci, un cahier des charges définitif sera publié, après avis de la CRE, sur la base duquel les candidats présélectionnés remettront leur offre définitive.

Une première procédure de dialogue concurrentiel a été lancée pour la construction et l'exploitation d'éoliennes en mer au large du Dunkerque<sup>1</sup>.

### 2. CONTENU DU PROJET SOUMIS A LA CRE

#### 2.1 Objet du dialogue

La procédure de mise en concurrence porte sur la réalisation d'un parc éolien situé au large d'Oléron représentant une puissance d'au moins 500 MW.

La zone est décrite comme présentant des enjeux particuliers en matière (i) de sécurité maritime et (ii) de protection de la nature, le site étant au sein de deux zones Natura 2000. Le périmètre de développement, indicatif à ce stade, pourra évoluer au cours du dialogue.

#### 2.2 Procédure

Les dossiers de candidature sont composés de quatre pièces : une note relative à l'identification du candidat, un formulaire de candidature, une note relative aux capacités techniques et une note relative aux capacités économiques et financières.

<sup>1</sup> <http://www.cre.fr/documents/appels-d-offres/dialogue-concurrentiel-n-1-2016-portant-sur-des-installations-eoliennes-de-production-d-electricite-en-mer-dans-une-zone-au-large-de-dunkerque>

Le projet de document de consultation prévoit que les candidats remettent leur dossier de candidature le 15 octobre 2017. La CRE dispose ensuite d'un délai d'un mois pour analyser les candidatures et juger de leur pertinence. Elle transmet au ministre chargé de l'énergie (i) la liste des candidatures qu'elle propose de retenir et celle des candidatures éliminées, en précisant le ou les motifs d'élimination, (ii) une fiche d'instruction de chaque candidature et (iii) un rapport de synthèse sur l'analyse des candidatures.

### **2.3 Suites de la procédure à l'issue de la phase de présélection**

Le ministre chargé de l'énergie désigne les candidats retenus et avise les autres candidats du rejet de leurs candidatures. Les candidats retenus sont invités à participer au dialogue, dont la durée indicative est estimée entre 4 et 6 mois. Le document de consultation prévoit des obligations de confidentialité pour les candidats présélectionnés, qui s'engagent à ne pas divulguer les informations transmises dans le cadre du dialogue à des tiers autres que ceux avec lesquels ils entendent valablement contracter.

Les candidats s'engagent sur la stabilité de leur candidature, de la phase de présélection à la fin de la phase de dialogue. Par ailleurs, à l'issue de la phase de dialogue, la modification des candidats ou des groupements pourra être agréée par le ministre chargé de l'énergie sous réserve, en particulier, du maintien des capacités techniques et financières à un niveau équivalent à celui exigé pour la procédure de présélection. Le document de consultation précise également que « *les candidats ou les membres d'un groupement sélectionnés ne seront pas autorisés à fusionner avec un autre candidat ou un autre groupement sélectionné* ».

## **3. OBSERVATIONS DE LA CRE**

### **3.1 Sur le contenu du document de consultation**

Le document de consultation ne contient pas, à ce stade, de projet de cahier des charges, ce que la CRE recommandait dans son avis sur le décret organisant la procédure de dialogue concurrentiel<sup>2</sup> afin de donner le plus de visibilité possible aux potentiels candidats sur la suite de la procédure. Cette visibilité est particulièrement nécessaire pour ce qui est des engagements à respecter en matière de capacités techniques et financières en cas de modification de la composition d'un groupement candidat. Ces engagements, dont la définition est renvoyée au cahier des charges, peuvent en effet constituer un élément structurant dans la constitution des candidatures.

La CRE recommande donc qu'un projet de cahier des charges soit élaboré et annexé au document de consultation.

Le document de consultation de la phase de présélection du dialogue concurrentiel pour la construction d'éoliennes en mer dans une zone au large de Dunkerque contenait en annexe des éléments indicatifs des études de levée des risques que l'État mettrait à disposition des candidats présélectionnés durant la phase de dialogue. Il s'agit d'études de vent, d'études environnementales et d'études géophysiques. Si, pour le site d'Oléron, l'État prévoit également la mise à disposition d'études aux candidats présélectionnés, le document de consultation ne contient en revanche aucuns éléments indicatifs de leur nature, qui auraient pu permettre d'améliorer la visibilité des candidats par rapport à ces risques et d'améliorer le niveau de concurrence. Plus largement, la CRE considère que le résultat de ces études doit être transmis aux candidats invités à participer au dialogue concurrentiel dès l'ouverture de celui-ci afin que, le cas échéant, des études complémentaires puissent être menées avant la phase de dépôt des offres.

Le niveau de puissance envisagé, d'au moins 500 MW, devrait être accompagné de l'indication d'une puissance maximale afin de permettre aux candidats de mettre en évidence les ressources financières adéquates au projet.

### **3.2 Sur le contenu des dossiers de candidature**

Conformément aux dispositions de l'article R. 311-25-6 du code de l'énergie, la CRE procédera à l'examen des capacités techniques et financières des candidats, au regard des informations figurant dans leur dossier de candidature.

#### **Capacités économiques et financières**

La note prévue par le document de consultation doit permettre d'évaluer la solidité financière des candidats et leur capacité à financer la construction d'un parc éolien en mer. La CRE considère que les documents demandés doivent couvrir les différents types de candidats possibles, qu'il s'agisse notamment d'un groupement de sociétés ou d'une société de projet constituée ou en cours de constitution, et permettre dans tous les cas l'analyse de la solidité financière. Dès lors, (i) la démonstration de la solidité financière doit porter sur chacune des parties qui composent le candidat et (ii) le candidat doit pouvoir appuyer la démonstration de ses capacités économiques et financières par les documents qu'il estime appropriés, les liasses fiscales, certificats de paiement des impôts et TVA, états financiers ne constituant que des exemples de ces pièces complémentaires.

<sup>2</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 26 mai 2016 portant avis sur le projet de décret relatif à la procédure de dialogue concurrentiel pour les installations de production d'électricité

### 3.3 Sur le délai de constitution des dossiers de candidature

La CRE estime que la date limite de candidature qui sera définie dans le document de consultation doit permettre un délai de constitution des dossiers d'au moins six mois pour garantir que le maximum de porteurs de projets dépose une candidature dès la première phase.

### 3.4 Sur la procédure de dépôt des offres

La section 6.1 du dossier de consultation précise les modalités de réception des candidatures. Le dépôt d'une candidature sur la plateforme électronique mise en place par la CRE n'est possible qu'à condition que le candidat signe électroniquement les documents.

Le document prévoit que si un candidat « *ne dispose pas de signature électronique ou n'est pas en mesure d'en obtenir une d'ici* [la clôture du dépôt des candidatures] », alors il pourra physiquement déposer ou envoyer à la CRE son dossier de candidature. Ces prescriptions ne sont pas conformes aux dispositions de l'article R. 311-25-5 du code de l'énergie selon lesquelles « *les dossiers de candidature sont transmis par voie électronique à la Commission de régulation de l'énergie* ». La CRE demande qu'elles soient supprimées

### 3.5 Sur la procédure de questions-réponses

Le document de consultation prévoit la possibilité pour les candidats de poser des questions à la CRE au plus tard deux mois et demi avant la date limite de dépôt des offres. Les réponses à ces questions sont apportées par la direction générale de l'énergie et du climat et publiées par la CRE, au plus tard quinze jours avant la date limite de dépôt des candidatures. La CRE estime que ce délai est beaucoup trop court, et demande à ce qu'il soit au minimum allongé à 6 semaines pour permettre la prise en compte des réponses par les candidats avant la remise de leur candidature.

### 3.6 Sur les obligations de confidentialité

La CRE observe que les obligations de confidentialité prévues pour les candidats pour la suite de la procédure sont particulièrement strictes. La CRE observe notamment que le projet de document de consultation prévoit l'exclusion définitive des candidats n'ayant pas respecté, lors de la phase de dialogue concurrentiel, l'engagement de confidentialité prévu au paragraphe 8. Une telle prescription ne semble pas conforme aux dispositions de l'article 311-25-11 du code de l'énergie qui prévoient que « *durant la phase de dialogue concurrentiel, un candidat ne peut pas être exclu (...)* ». La CRE recommande donc de modifier le dernier alinéa du paragraphe 8 en conséquence.

### 3.7 Sur le partage des risques entre les candidats et la puissance publique

Dans son avis du 26 mai 2016 sur la procédure de dialogue concurrentiel susmentionné, la CRE a souligné que la mise en place d'une nouvelle procédure de mise en concurrence avait vocation à traiter la question de l'allocation des risques entre les candidats et la puissance publique et des moyens permettant de garantir des niveaux de concurrence suffisants – et ainsi permettre de minimiser le coût pour la collectivité du soutien à cette filière très capitalistique.

À titre d'exemple, contrairement à ce qui est mis en place dans d'autres pays européens, le porteur de projet porte le risque lié à l'obtention des différentes autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet. Le délai entre la constitution d'une offre engageante et la décision d'investissement que cela induit représente un risque sur les coûts de fourniture, de travaux ou de financement – à la hausse comme à la baisse – pour le candidat. De telles modifications du partage de risque – *a fortiori* si elles nécessitent une évolution législative – ne peuvent pas toutes être apportées dans un calendrier compatible avec les délais d'une phase de dialogue et dépassent en outre le cadre d'une procédure concurrentielle spécifique ou de la seule filière éolien *offshore*.

Dès lors, la CRE recommande le lancement d'une large concertation avant le lancement d'une nouvelle procédure pour un projet de grande envergure afin de déterminer un partage des risques qui, sans déresponsabiliser les porteurs de projet, permette d'assurer l'atteinte des objectifs de politique énergétique au moindre coût pour la collectivité.

**AVIS DE LA CRE**

La CRE est favorable au projet de document de consultation qui lui a été soumis. Elle souhaite cependant la prise en compte de ses observations détaillées ci-dessus et consistant notamment :

- (i) à assurer aux candidats de la visibilité en fournissant un projet de cahier des charges, des éléments sur la nature des études techniques et environnementales et une indication de la puissance maximale du projet ;
- (ii) à assurer un délai de constitution des candidatures d'au moins 6 mois et à apporter des réponses aux questions des candidats au moins 6 semaines avant la clôture du dépôt des candidatures ;
- (iii) à simplifier le dossier de candidature en permettant aux candidats de justifier de leurs capacités économiques et financières par les documents qu'ils estiment appropriés.

En outre, la CRE considère qu'une allocation optimale des risques entre les porteurs de projet et la puissance publique, en particulier pour des activités aussi capitalistiques que l'éolien en mer, doit permettre d'atteindre les objectifs de politique énergétique au moindre coût pour la collectivité. En conséquence, elle recommande l'organisation, avant le lancement d'une nouvelle procédure pour un projet de grande envergure, d'une concertation sur ce sujet tenant compte des retours d'expérience disponibles.

Délibéré à Paris, le 13 avril 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,  
Le Président,

Jean-François CARENCO