



## DÉLIBÉRATION N° 2019-124

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 6 juin 2019 relative à l'instruction des offres remises dans le cadre du dialogue concurrentiel n° 1/2016 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

### 1. CONTEXTE ET COMPÉTENCES DE LA CRE

En application des dispositions des articles L. 311-10 et suivants et R. 311-25-1 et suivants du code de l'énergie, le ministre chargé de l'énergie a lancé une procédure de dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque, par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 15 décembre 2016<sup>1</sup>.

La période de candidature s'est clôturée le 6 mars 2017 et, en application de l'article R. 311-25-6 du code de l'énergie, la CRE a adressé au ministre chargé de l'énergie le résultat de l'examen des candidatures reçues.

À l'issue de la phase de dialogue qui s'est tenue de mai à décembre 2017, et après que la CRE a rendu son avis sur le projet de cahier des charges le 29 mars 2018<sup>2</sup>, le ministre chargé de l'énergie a notifié le cahier des charges aux candidats ayant participé au dialogue concurrentiel jusqu'à son terme le 15 novembre 2018.

La période de candidature s'est clôturée le 15 mars 2019 à 17h.

\*\*\*

En application des articles R. 311-25-15 et R. 311-22 du code de l'énergie, la CRE est chargée de l'instruction des offres. Par la présente délibération, la CRE clôture la phase d'instruction et adresse au ministre chargé de l'énergie la liste des offres conformes et celle des offres non conformes, le classement des offres avec le détail des notes et le projet qu'elle propose de retenir et un rapport de synthèse sur l'analyse des offres.

### 2. UN HAUT NIVEAU DE CONCURRENCE ENTRE DES CANDIDATS ROBUSTES

#### 2.1 Le développement de la filière éolien en mer en France

Les appels d'offres lancés en 2011 et 2013 ont respectivement conduit à attribuer le développement de quatre et deux parcs<sup>3</sup>, représentant chacun une puissance installée d'environ 500 MW et bénéficiant à l'issue de la procédure d'un soutien de l'ordre de 200 €/MWh<sup>4</sup>, significativement supérieur aux trajectoires de prix constatées ces dernières années à l'échelle européenne.

<sup>1</sup> Avis n° 2016/S 242-441978 publié au JOUE le 15 décembre 2016

<sup>2</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 29 mars 2018 portant avis sur le cahier des charges de la procédure de dialogue concurrentiel n° 1/2016 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque

<sup>3</sup> Parcs de Fécamp, Courseulles-sur-Mer, St-Nazaire, St-Brieuc, Dieppe-Le Tréport et Yeu-Noirmoutier.

<sup>4</sup> Coût du raccordement au réseau public de transport inclus.

La CRE s'est félicitée de la conduite en 2018 des renégociations des conditions de rémunération des lauréats de ces appels d'offres, pour lesquelles elle avait chiffré dès 2011 et 2013 l'engagement budgétaire de l'État sur 20 ans à une quarantaine<sup>5</sup> de milliards d'euros. Cette procédure exceptionnelle prévue à l'article 58 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) a permis de corriger au moins en partie les prix élevés qui résultaient de ces deux appels d'offres.

Ces niveaux de prix élevés traduisaient les spécificités des conditions géographiques et météorologiques des sites visés. Ils résultaient aussi des modalités d'organisation de ces appels d'offres qui n'ont pas permis le développement d'une concurrence suffisante et ne tenaient pas compte du contexte particulier de l'éolien en mer.

En premier lieu, les candidats supportaient des incertitudes au moment de l'élaboration de leur offre compte-tenu du caractère partiel des études techniques qu'ils avaient pu mener en amont les ayant conduits à intégrer dans leur offre des primes de risques visant à s'en prémunir. En deuxième lieu, les critères de notation avaient contraint les lauréats à prendre des engagements industriels locaux susceptibles de décorrélérer le coût de ces projets de celui constaté au niveau européen. En troisième lieu, les modalités d'organisation – en particulier le court délai laissé aux candidats pour constituer leurs offres au regard de la complexité des projets – avaient limité la concurrence. La conduite de l'ensemble des procédures nécessaires à l'obtention des autorisations postérieurement à la procédure concurrentielle a par ailleurs été source de retard.

## **2.2 Les évolutions du cadre économique et la mise en œuvre du dialogue concurrentiel ont permis un haut niveau de concurrence**

Le développement de l'éolien en mer profite désormais des modifications législatives et réglementaires concernant le raccordement des projets et les autorisations administratives. Il bénéficie également de la procédure du dialogue concurrentiel qui a permis l'émergence d'un cahier des charges dont les prescriptions réduisent les risques supportés par le lauréat sans le déresponsabiliser.

S'agissant du raccordement, les candidats proposent une offre dans un cadre législatif et réglementaire différent de celui des premiers appels d'offres. En effet, l'article L. 342-7 du code de l'énergie dispose dorénavant que « *pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer faisant l'objet d'une procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10, lorsque le producteur ne choisit pas l'emplacement de la zone d'implantation du parc, le gestionnaire du réseau de public de transport supporte le coût du raccordement correspondant aux conditions techniques [...]* ». En outre, en application de l'article L. 342-3 du même code : « *en cas de retard du raccordement, le gestionnaire de réseau verse une indemnité au producteur [d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer] en compensation du préjudice subi, dont le champ d'application, les modalités de calcul ainsi que le plafond sont fixés par décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ». Enfin, l'article L. 342-7-1 dispose que : « *les avaries ou dysfonctionnements des ouvrages de raccordement des installations de production en mer entraînant une limitation partielle ou totale de la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable donnent lieu au versement d'indemnités par le gestionnaire de réseau au producteur* ».

S'agissant des autorisations administratives, l'article 58 de la loi ESSOC a créé l'article L. 181-28-1 du code de l'environnement, au terme duquel, pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, les autorisations administratives peuvent fixer des caractéristiques variables dans les limites desquelles ces projets sont autorisés à évoluer postérieurement à la délivrance de l'autorisation. Ces autorisations, plus connues sous le vocable de « permis-enveloppe », sont de nature à permettre aux lauréats d'intégrer d'éventuelles évolutions technologiques.

La phase de dialogue, qui s'est tenue de mai à décembre 2017, a permis aux neuf candidats ou groupements candidats d'échanger avec les services de l'État sur le projet de cahier des charges, le contrat de complément de rémunération, la convention d'utilisation du domaine public maritime et les dispositions liées au raccordement. Outre qu'il a permis aux pouvoirs publics d'améliorer la rédaction de ces documents en ayant connaissance des contraintes de tous les candidats, le dialogue a constitué une opportunité pour les candidats présélectionnés d'intégrer à leur groupement d'autres grandes entreprises du secteur de l'énergie et de l'éolien en mer en particulier (les entreprises Ørsted, Total, Shell par exemple sont devenues membres de groupements candidats). Bien que la durée du dialogue ait été allongée en lien avec les modifications législatives et réglementaires portant sur le raccordement, la CRE estime qu'il a participé à l'atteinte du haut niveau de concurrence observé.

La durée des procédures à conduire jusqu'à la mise en service du parc est de nature à constituer un risque contre lequel les candidats prévoient des contingences de différentes natures (prime de risque, provisions pour aléas, etc.). Outre la protection contre le risque de retard lié au raccordement présenté ci-dessus, le cahier des charges (i) ne contraint pas les choix technologiques et industriels du lauréat, (ii) lui assure une couverture contre le risque d'évolution des coûts de construction liés aux matières premières et des coûts d'exploitation à travers l'application d'une indexation du tarif de référence et (iii) lui assure une couverture du taux sans risque à travers le mécanisme

<sup>5</sup> Délibération de la CRE du 13 juillet 2017 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2018

de recalage du tarif de référence au moment du bouclage financier. Ces prescriptions du cahier des charges constituent un transfert de ces risques indépendants du lauréat (retard de la part du gestionnaire de réseau public de transport – GRT – ou évolutions des conditions macro-économiques) vers le budget de l'État.

Ces différentes évolutions ont permis un niveau élevé de concurrence entre les candidats regroupant les principales entreprises européennes du secteur de l'énergie.

La CRE propose néanmoins, dans la partie 5, des améliorations complémentaires à apporter au cadre d'attribution du soutien aux futurs parcs éoliens en mer, de nature à (i) diminuer encore l'exposition du budget de l'État, (ii) réduire le délai entre la désignation du lauréat et la mise en service de l'installation et (iii) diminuer le risque de non-réalisation de l'installation.

### **3. A L'ISSUE DE L'INSTRUCTION, LA CRE PROPOSE AU MINISTRE DE RETENIR L'OFFRE DU GROUPEMENT COMPOSÉ D'EDF RENOUVELABLES FRANCE SAS, INNOGY SE ET BLAURACKE GMBH**

#### **3.1 Rappel des principales étapes de l'instruction**

Le cahier des charges établi par le ministre chargé de l'énergie précise les critères d'éligibilité et de conformité et ceux présidant à la notation des offres. Le rapport de synthèse de l'instruction décrit la manière dont la CRE a instruit l'ensemble des offres au regard de ces prescriptions. Les principales étapes en sont rappelées ci-dessous.

La CRE a souhaité établir, en amont du dépôt des offres, une méthode pour apprécier les offres à l'aune des critères prévus par le cahier des charges, dans des conditions garantissant l'égalité de traitement entre les candidats. La délibération du 21 février 2019<sup>6</sup> avait ainsi pour objet de définir :

- d'une part une méthode de notation des offres s'agissant du sous-critère portant sur la robustesse du montage contractuel et financier ;
- d'autre part les modalités de mise en œuvre des prescriptions du cahier des charges relatives à l'examen des offres comportant un tarif de référence sous-évalué.

Il est ressorti de l'examen des offres que deux d'entre elles devaient faire l'objet de la procédure relative aux offres comportant un tarif de référence sous-évalué prévue par le cahier des charges. En conséquence, la CRE a, par sa délibération du 9 mai 2019<sup>7</sup> :

- ouvert ces deux procédures, en adressant un courrier de demandes de justifications à [confidentiel] ;
- établi, pour l'ensemble des offres, les notes relatives au sous-critère portant sur la robustesse du montage contractuel et financier. En effet, dans la mesure où, dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure relative à un tarif de référence sous-évalué, il est possible que les candidats apportent des éléments de justification qui pourraient être de nature à modifier l'appréciation par la CRE de la robustesse de leur montage contractuel et financier, la CRE a prévu dans sa délibération du 21 février 2019 que ces éléments ne seraient pas pris en compte dans la notation de ce sous-critère. Cette notation a ainsi été établie préalablement au déclenchement de la procédure sur la base des seuls éléments transmis par les candidats au moment du dépôt des offres.

Les deux candidats concernés ont adressé dans les délais impartis des éléments visant à répondre aux demandes formulées par la CRE dans le cadre de la procédure relative à une offre comportant un tarif de référence sous-évalué. Sur le fondement de l'analyse de ces éléments détaillée dans le rapport de synthèse, la CRE décide de ne pas éliminer ces offres.

Au regard de cette décision, de la notation du sous-critère de robustesse du montage contractuel et financier établie le 9 mai 2019 et sur le fondement de l'instruction relative aux critères de recevabilité et de conformité et visant à l'établissement des autres composantes de la notation, la CRE établit le classement présenté ci-dessous.

#### **3.2 Classement des offres**

A l'issue de l'instruction, aucune offre n'est éliminée en application des critères de recevabilité et de conformité ou des dispositions relatives à un tarif de référence sous-évalué.

Le classement s'établit de la manière suivante :

<sup>6</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 février 2019 portant décision sur les modalités d'instruction des offres du dialogue concurrentiel n° 1/2016 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque

<sup>7</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 mai 2019 relative à l'instruction des offres remises dans le cadre du dialogue concurrentiel n° 1/2016 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque

Classement	Candidats	Note
1	<i>EDF Renouvelables France SAS innogy SE Blauracke GmbH</i>	65,78
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

La notation des candidats se répartit de la manière suivante :

- les tarifs de référence proposés étant compris entre 44 et 60,95 €/MWh, les notes relatives au tarif de référence sont comprises entre 22,59 et 35,78 points sur un total de 70 points ;
- l'ensemble des candidats a maximisé les 20 points relatifs aux autres critères faisant l'objet d'une notation mathématique en fonction d'engagements relatifs à l'emprise, la distance à la côte et au nombre de mâts de l'installation ainsi qu'aux montants alloués aux mesures et au suivi environnemental ;
- les notes obtenues sur le sous-critère relatif à la robustesse du montage contractuel et financier sont comprises entre 5,5 et 10 points sur 10 points, étant à noter que les deux premiers du classement ont obtenu la note maximale et que les 5 premiers ont obtenu 10 ou 9,5 points.

Conformément au classement des offres issu de l'instruction, la CRE propose au ministre de retenir l'offre du groupement « Eoliennes en mer de Dunkerque » (EMD) composé d'EDF Renouvelables France SAS, innogy SE et Blauracke GmbH.

**4. AU REGARD DES ANTICIPATIONS DE PRIX DE MARCHÉ, LE PROJET CRÉÉ DES RECETTES POUR LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE**

La CRE a estimé les charges de service public que pourraient engendrer cet appel d'offres sur la durée de vie du contrat de soutien en s'appuyant sur plusieurs trajectoires de prix de marché :

- les trajectoires utilisées pour construire les évaluations budgétaires du projet de programmation pluriannuelle de l'énergie<sup>8</sup> ;
- une trajectoire s'appuyant sur les dernières cotations de prix de marché à terme accessibles.

Est également fournie l'évaluation centrale réalisée par le candidat que la CRE propose de retenir.

Les montants des évaluations menées par la CRE et par le candidat que la CRE propose de retenir correspondent à des sommes algébriques d'euros courants. Une valeur positive indique que le producteur reçoit une subvention

<sup>8</sup> Un projet de programmation pluriannuelle de l'énergie a été publié le 25 janvier 2019. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>



de l'État et une valeur négative indique qu'il restitue un montant à l'État. Les détails de ces calculs sont présentés dans le rapport de synthèse.

	Méthode du comité de gestion des charges de service public de l'énergie et de la programmation pluriannuelle de l'énergie		Dernières cotations accessibles	Evaluation du candidat
	Scénario 42 €/MWh	Scénario 56 €/MWh		
<b>Charges sur 20 ans en M€ courants</b>	+542	-263	-221	-1507

Outre qu'il est déterminé par le niveau des prix de marché de l'électricité captés par l'éolien en mer, le niveau des charges de service public dépend de l'évolution du prix des matières premières et des taux sans risques (cf. paragraphe 2.2).

À titre d'exemple, une hausse de 300 points de base des taux sans risque conduirait à une hausse subséquente du tarif de référence de 6,8 €/MWh, les charges de service public augmenteraient dès lors de l'ordre de 350 M€ sur 20 ans toutes choses égales par ailleurs.

De même, en cas de doublement du prix du cuivre et de l'acier entre la date de remise de l'offre et la purge de tout recours des différentes autorisations administratives, les charges de service public de l'énergie augmenterait de l'ordre 340 M€ sur 20 ans, toutes choses égales par ailleurs.

## **5. LE CADRE DU DIALOGUE CONCURRENTIEL DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ EN AMONT DU LANCEMENT DES PROCHAINES PROCÉDURES**

### **5.1 Sur le partage des risques**

Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit en l'état qu'un parc éolien en mer, posé ou flottant, soit attribué chaque année, correspondant à une puissance attribuée jusqu'en 2028 de l'ordre de 500 MW par an. Ces ambitions, que la filière souhaiterait voire renforcées, nécessitent de se doter d'un cadre de soutien adapté.

Si la procédure mise en place pour le développement d'un parc au large de Dunkerque a permis un haut niveau de concurrence et un niveau de prix comparable à celui observé ailleurs en Europe, le début de la construction du parc demeure lointaine – fin 2024 en l'absence de contentieux sur les autorisations administratives – et fait peser des risques de non-réalisation de l'installation, notamment en cas d'échec dans l'obtention des autorisations, ainsi que des risques financiers sur l'État, à travers les mécanismes de couverture de l'évolution des taux et des prix des matières premières. Dans le triple objectif de maintenir un haut niveau de concurrence, de réduire considérablement le délai de construction du parc après attribution de celui-ci et de limiter ainsi les risques susceptibles d'affecter la réalisation du projet, la CRE préconise que :

- en amont du lancement de la procédure de mise en concurrence, les études de levées de risques aient été menées et les autorisations nécessaires obtenues (par le GRT pour la partie raccordement et par l'État pour la partie dédiée au parc éolien en mer) et purgées de tout recours. Afin de s'assurer que le contenu des études diligentées par l'État permet effectivement de réduire au maximum les incertitudes techniques, une concertation avec l'ensemble des porteurs de projet potentiels devrait être préalablement organisée ;
- la solution technique de référence pour le raccordement ait été déterminée par le GRT (notamment positionnement du poste en mer, puissance installée permise, délai nécessaire à la réalisation des ouvrages à compter du bouclage financier du producteur) ;
- sur la base de ces éléments, la procédure de mise en concurrence soit organisée et aboutisse à la désignation d'un lauréat ;
- dès que le lauréat boucle le financement de son projet, il constitue des garanties financières destinées à couvrir les éventuels coûts échoués du GRT en cas de défaillance du producteur ;
- le GRT engage alors les investissements nécessaires et indemnise le lauréat en cas de dépassement du délai de mise à disposition (sauf cause exonératoire), d'avaries ou de dysfonctionnements des ouvrages de raccordement ;
- le lauréat indemnise le GRT et l'État pour tout retard, sauf en cas de causes exonératoires, de la mise en service de l'installation de production entraînant un coût d'immobilisation important pour la collectivité alors même que les ouvrages de raccordement ne sont pas exploités.

La CRE a recommandé à l'occasion de son avis sur les cahiers des charges du dialogue concurrentiel pour le développement d'un parc au large de Dunkerque, rendu en mars 2018, de ne pas lancer de nouvelle procédure de mise en concurrence pour un projet de grande ampleur sans qu'un tel fonctionnement ne soit permis par les évolutions législatives et réglementaires nécessaires et que les travaux préparatoires n'aient été menés. Même si la mise en place de ces recommandations est de nature à retarder le lancement des prochaines procédures concurrentielles, elle aura pour effet d'accélérer la mise en œuvre effective des projets au meilleur coût pour la collectivité.

## **5.2 Sur les modalités du dialogue**

La CRE estime que les délais entre la sélection des candidats et l'envoi du cahier des charges définitif sur la base duquel ils pouvaient proposer leur offre pourraient être de nature à limiter l'intérêt des candidats potentiels des futures procédures de mise en concurrence. Si la CRE comprend la situation particulière de la procédure objet de la présente décision – premier dialogue concurrentiel, modifications du cadre législatif du raccordement, elle considère qu'il conviendra de ramener ce délai de 18 mois à 6 mois.

Au regard des enjeux budgétaires et de mise en œuvre de la transition énergétique que représente l'attribution d'un parc éolien en mer, la CRE estime que le délai d'instruction devrait être allongé de 6 semaines à 12 semaines afin qu'elle dispose d'un temps raisonnable pour instruire les offres.

Si la procédure relative à un tarif de référence sous-évalué devait être maintenue – ce qui n'apparaîtrait pas nécessaire si les recommandations de la CRE en termes de dérisquage étaient mises en œuvre ou si la durée du contrat de complément de rémunération était alignée sur la durée de vie de l'installation, soit 30 ans – il conviendrait d'en assouplir les modalités en permettant notamment à la CRE d'auditionner les candidats concernés.

**DÉCISION DE LA CRE**

La période de remise des offres dans le cadre du dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de Dunkerque s'est clôturée le 15 mars 2019.

La CRE souligne le nombre et la qualité des offres déposées par des groupements composés de nombreuses entreprises de premier rang du secteur de l'énergie en Europe.

A l'issue de l'instruction, la CRE adopte le rapport de synthèse et les fiches d'instruction ci-joints et propose au ministre de retenir l'offre du groupement composé d'EDF Renouvelables France SAS, innogy SE et Blauracke GmbH, qui arrive en tête du classement et propose le tarif de référence le plus bas parmi les huit candidats ayant déposé une offre.

Dans la perspective des futures procédures de dialogue concurrentiel qui seront lancées par le ministre chargé de l'énergie pour atteindre les ambitions qui seront actées avec l'adoption de la PPE, la CRE formule plusieurs recommandations tenant à la fois à la limitation des risques pesant sur les projets et à l'efficacité des procédures qui seront autant de facteurs contribuant à l'émergence de la filière avec le meilleur impact sur le budget de l'État.

**Délibéré à Paris, le 6 juin 2019.**

**Pour la Commission de régulation de l'énergie,**

**Le Président,**

**Jean-François CARENCO**