



DELIBERATION N° 2021-06

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 janvier 2021 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n° 1/2020 portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie

Participaient à la séance : Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie le 7 décembre 2020, en application du R311-25-2 du code de l'énergie, par la ministre de la transition écologique d'un projet de document de consultation pour un dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie.

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 à la CRE organise la phase de présélection des candidats admis à participer au dialogue organisé par la ministre en charge de l'énergie. À l'issue de celui-ci, un cahier des charges définitif sera arrêté, après avis de la CRE, sur la base duquel les candidats présélectionnés remettront leur offre définitive.

Cette procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel est la deuxième procédure prenant cette forme après celle ayant permis la désignation en juin 2019 d'un lauréat pour la réalisation d'un parc éolien en mer au large de Dunkerque. Elle fait suite au débat public qui s'est tenu entre le 15 novembre 2019 et le 19 août 2020 sous l'égide de la Commission nationale du débat public.

2. CONTENU DU PROJET SOUMIS A LA CRE

2.1 Objet du dialogue¹

La procédure de mise en concurrence porte sur la réalisation d'un parc éolien situé au large du Cotentin et représentant une puissance comprise entre 900 et 1050 MW.

La zone retenue se situe à plus de 32 km des côtes et 40 km des tours-observatoires Vauban de Saint-Vaast-La-Hougue et représente une surface de 500 km² située dans la zone économique exclusive (ZEE), en dehors de la mer territoriale. La zone est décrite comme présentant, par rapport à la zone plus large soumise au débat public, « un niveau d'activité de pêche faible et des enjeux de biodiversité limités ». La superficie de cette zone pourra être réduite au cours de la procédure de mise en concurrence pour tenir compte des concertations qui continuent à se tenir et du résultat des études environnementales, géophysiques et géotechniques en cours de réalisation.

¹ Les informations de ce paragraphe proviennent principalement du communiqué commun des ministères de la transition écologique et de la mer (cf. <https://www.ecologie.gouv.fr/vers-nouveau-parc-eolien-en-mer-au-large-normandie>)

2.2 Procédure de sélection des candidatures

Documents à fournir

Les dossiers de candidature sont composés de quatre pièces, dont chacune contient plusieurs documents :

1. une note relative à l'identification du candidat comportant une lettre de candidature (elle-même comportant deux attestations sur l'honneur attestant (i) qu'il n'est pas soumis à une procédure de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire, (ii) que les renseignements transmis sont exacts), un extrait Kbis ou équivalent et une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne crée pas de situation de nature à constituer une rupture d'égalité dans la procédure de mise en concurrence et, en cas de candidature d'un groupement, des informations concernant ce groupement et notamment la convention de groupement ;
2. un formulaire de candidature ;
3. trois notes portant sur les capacités économiques et financières du candidat :
 - 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, et comportant en annexe les états financiers complets et certifiés des trois derniers exercices clos ;
 - une note présentant les références dont le candidat se prévaut en matière de financement de projets énergétiques dont le coût d'investissement est supérieur à 500 M€ ;
 - une note présentant les moyens mis en œuvre par le candidat pour assurer le financement du projet, portant notamment sur la santé financière du candidat (notation par les agences de notation financière, ratio fonds propres sur bilan notamment) ;
4. trois notes relatives aux capacités techniques du candidat :
 - une note présentant les projets du candidat en cours de développement ou d'exploitation, 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 les projets énergétiques en mer ;
 - une note portant sur les références dont il 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.

Délais

Les candidats remettent leur dossier de candidature dans un délai de 60 jours calendaires à compter de la publication de l'avis d'appel à concurrence ou Journal Officiel de l'Union Européenne. La CRE dispose ensuite d'un délai d'un mois pour analyser les candidatures et juger de leur complétude et de leur conformité avec les critères du document de consultation. Elle transmet au ministre chargé de l'énergie i) la liste des candidatures qu'elle propose de retenir pour la phase de dialogue concurrentiel et de celles qu'elle propose de rejeter, en précisant le ou les motifs de rejet, ii) une fiche d'instruction de chaque candidature et iii) un rapport de synthèse sur l'analyse des candidatures.

Motifs d'élimination

En cas d'absence ou d'incomplétude de l'une des pièces indiquées, la CRE peut demander aux candidats de compléter leur dossier en leur fixant un délai. A défaut de fourniture des pièces requises dans le délai, la CRE propose l'élimination de la candidature.

Des exigences minimales sont fixées s'agissant des capacités techniques et économiques des candidats.

S'agissant des capacités économiques, le candidat doit présenter un chiffre d'affaires annuel moyen sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieur à 4 milliards d'euros HT et doit disposer de l'attestation sur l'honneur confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté.

S'agissant des capacités techniques, le candidat doit développer ou exploiter une puissance cumulée supérieure ou égale à 3 GW pour des projets de production d'électricité dont la puissance unitaire est supérieure ou égale à 20 MW. Sont également pris en compte les projets que le candidat a détenus au cours des dix dernières années, dès lors que le candidat peut justifier qu'il en détenait plus de 20 % du capital. A cette première condition s'ajoute une deuxième condition présentant deux sous-conditions alternatives, (i) le candidat développe ou exploite des installations éoliennes en mer pour une puissance cumulée d'au moins 1,5 GW ou (ii) le candidat détient des investissements cumulés dans des projets énergétiques en mer d'au moins 3,5 milliards d'euros.

Pour apprécier ces capacités techniques et économiques conçues de manière quantitative, sont prises en compte les sommes des capacités du candidat et de ses actionnaires et, s'il présente la forme d'un groupement, la somme des capacités des candidats et de leurs actionnaires.

Enfin, la CRE peut éliminer un candidat si elle estime de manière qualitative qu'il ne dispose pas des capacités techniques et financières pour réaliser le projet en s'appuyant sur les notes produites à cet effet.

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 concurrentiel, dont la durée indicative est de quatre 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, sous peine d'être exclus de la procédure.

Les candidats s'engagent sur la stabilité de leur candidature, de la phase de présélection à la fin de la procédure de mise en concurrence. Le document de consultation précise qu'une modification de la composition des groupements reste possible de manière dérogatoire pendant la phase de dialogue concurrentiel, dans les conditions fixées par le règlement de consultation et sous les réserves prévues par le document de consultation. Une demande de modification du groupement pourra être agréée par le ministre chargé de l'énergie après examen par la CRE. Le document de consultation précise en outre qu'un candidat ou membre d'un groupement candidat ne sera pas autorisé à se joindre à un autre candidat ou à un autre groupement candidat sélectionné.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Les modalités de désignation apparaissent proportionnées aux enjeux

La CRE estime que les procédures de mise en concurrence doivent permettre l'expression d'une pression concurrentielle suffisante. S'agissant d'une procédure incluant un dialogue entre les candidats et l'administration et dont l'objet est de construire un parc de 1 GW dont le coût d'investissement devrait être de l'ordre de 2 milliards d'euros, la CRE comprend l'objectif de fixer des exigences minimales liées aux capacités techniques et financières des candidats. Elle estime que les modalités de désignation des candidats admis à participer au dialogue telles qu'envisagées par le document soumis pour avis sont proportionnées aux enjeux. Les candidatures d'opérateurs expérimentés dans le développement de l'éolien en mer, seuls ou au sein de groupements rassemblant les compétences nécessaires, permettront la participation de l'ensemble des acteurs intéressés, garantissant ainsi l'exercice d'une saine concurrence.

3.2 La CRE propose de réduire le nombre de documents à transmettre

La CRE demande la suppression des diverses attestations sur l'honneur

Les candidats doivent fournir quatre attestations sur l'honneur, et même davantage pour les groupements, dont l'intérêt apparaît limité 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 du document de consultation objet du présent avis. La CRE est favorable à ce que les engagements figurant initialement dans les attestations sur l'honneur soient repris au sein de l'article 2 du document de consultation en qualité d'obligation à la charge des candidats.

Les candidats devraient pouvoir fournir les états financiers uniquement au niveau d'actionariat pertinent pour atteindre les exigences minimales s'agissant des capacités financières

Les états financiers complets des trois dernières années doivent être fournis par chacun des membres du groupement et, pour chaque membre, par les actionnaires qui le contrôlent. Les actionnaires de contrôle de la société candidate peuvent être multiples au sein d'un groupe et le candidat devra fournir l'ensemble de ces documents jusqu'à l'actionnaire ultime. De plus, ces documents doivent faire l'objet d'une traduction certifiée en français dès lors que les documents seraient produits dans une langue étrangère.

De telles prescriptions étaient prévues pour la sélection des candidats admis à participer au dialogue pour la procédure au large de Dunkerque. Certains groupements ont produit à cette occasion des dossiers de près de 10 000 pages dont la CRE a dû vérifier la complétude alors même que seules quelques dizaines de pages étaient utiles dans le cadre de son instruction.

La CRE estime nécessaire de simplifier les dossiers de candidature pour faciliter les candidatures ainsi que l'instruction qu'elle devra mener dans un délai restreint. Ces documents ont pour objectif de démontrer que le candidat présente un chiffre d'affaires annuel supérieur à 4 milliards d'euros. Dès lors que cette exigence minimale peut être satisfaite en additionnant le chiffre d'affaires des actionnaires qui contrôlent le candidat, la CRE propose que les candidats aient la faculté de fournir uniquement les états financiers de la ou des sociétés permettant d'atteindre cette exigence minimale. En tout état de cause, dans le cas d'un groupement, des états financiers devront être produits pour chacun des membres du groupement.

Des documents financiers complémentaires pourraient être ajoutés à la liste des pièces demandées pour connaître le chiffre d'affaires des entreprises de moins de trois ans ainsi que des indications plus précises sur leur notation financière

Afin de disposer d'un document permettant d'apporter une preuve du chiffre d'affaires moyen pour les entreprises ayant moins de 3 exercices clos, la CRE propose que soit ajoutée, le cas échéant, la fourniture des états financiers *pro forma*.

De plus, en vue d'obtenir une vision plus précise des moyens du candidat pour mener à bien le projet, la CRE propose que les candidats disposant d'une notation établie par une agence de notation de réputation internationale fournissent en annexe de la note prévue à cet effet le rapport complet de notation.

3.3 La CRE recommande qu'il soit explicitement mentionné que le cahier des charges pour les éoliennes au large de Dunkerque servira de base à ce nouveau dialogue

A l'occasion de sa délibération relative à l'instruction des offres remises dans le cadre du dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes en mer dans une zone au large de Dunkerque, la CRE a souligné « *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* ». Ces entreprises ont acquis une bonne connaissance du cadre établi par le cahier des charges et des équilibres qui ont pu être trouvés au cours de cette procédure.

Eu égard aux délais contraints de cet appel d'offres, et afin de rendre possible dans ces délais l'expression d'intérêt des grandes entreprises européennes du secteur de l'énergie pour la construction d'éoliennes en mer en France, la CRE recommande qu'il soit explicitement mentionné que le dialogue concurrentiel sera mené sur la base du cahier des charges résultant des discussions menées pour la procédure d'attribution de la zone au large de Dunkerque.

La compétence du ministre chargé de l'énergie d'arrêter les prescriptions du cahier des charges ne serait pas remise en cause. En tout état de cause, le document de consultation mentionne un délai restreint de quatre mois pour la tenue du dialogue, qui devrait conduire à conserver l'essentiel des clauses du cahier des charges, en tenant compte du retour d'expérience de la procédure de dialogue concurrentiel pour l'attribution du parc au large de Dunkerque, et notamment de la mise en œuvre du cahier des charges.

4. RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DE LA CRE PORTANT SUR LE PARTAGE DES RISQUES

Les études de levées de risques diligentées par l'État en amont du dépôt des offres par les candidats ont pour objet de réduire les incertitudes techniques pesant sur le projet de parc et doivent par conséquent permettre d'améliorer la précision et la pertinence des offres déposées ainsi que d'en réduire le coût. Afin de réduire au maximum ces incertitudes techniques, la CRE considère que ces études doivent être menées le plus en amont possible de la procédure concurrentielle et que leur contenu doit être déterminé en concertation avec l'ensemble des porteurs de projet potentiels.

Afin de réduire considérablement le délai de construction du parc après attribution et de limiter les risques susceptibles d'affecter la réalisation du projet, la CRE rappelle qu'elle préconise que les autorisations nécessaires soient obtenues (par le gestionnaire du réseau de transport pour la partie raccordement et par l'État pour la partie dédiée au parc éolien en mer) et purgées de tout recours en amont du lancement de la procédure de mise en concurrence. Un tel fonctionnement nécessitant des évolutions législatives et réglementaires, la CRE recommande à nouveau d'étudier ce mode de fonctionnement en priorité pour les procédures concurrentielles postérieures à celle faisant l'objet de la présente délibération.

En outre, la CRE recommande à nouveau que la solution technique de référence pour le raccordement ait été déterminée par le gestionnaire du réseau de transport (notamment positionnement du poste en mer, puissance installée permise, délai nécessaire à la réalisation des ouvrages à compter du bouclage financier du producteur) avant le lancement de l'appel d'offres. L'expérience des appels d'offres précédents montre que la coordination entre le porteur de projet et RTE est une cause majeure de difficultés et de retards dans les projets éoliens en mer.

La définition définitive des modalités techniques du raccordement est d'autant plus importante dans le cas présent que la solution de raccordement adoptée a vocation à être utilisée par plusieurs parcs éoliens en mer au large de la Normandie et qu'elle ne pourra donc pas être adaptée à la volonté du lauréat.

L'ensemble de ces recommandations avaient déjà été formulées par la CRE dans le cadre de sa délibération relative à l'instruction des offres déposées pour les installations éoliennes en mer dans une zone au large de Dunkerque².

² 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

AVIS

La CRE a été saisie le 7 décembre 2020, en application du R311-25-2 du code de l'énergie, par la ministre de la transition écologique 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 de la Normandie.

Elle émet un avis favorable sur le projet de document de consultation visant à sélectionner les candidats admis à participer à la phase de dialogue concurrentiel. Elle recommande d'une part de simplifier les documents à fournir en supprimant les attestations sur l'honneur et en limitant la fourniture des états financiers à la société actionnaire permettant de démontrer l'atteinte des exigences minimales, et d'autre part, d'ajouter les états financiers *pro forma* et le rapport complet de notation des entreprises. Le cahier des charges établi pour la procédure au large de Dunkerque devrait être explicitement mentionné comme constituant la base de travail du nouveau dialogue eu égard aux délais contraints de cet appel d'offres.

En outre, la CRE rappelle les recommandations qu'elle avait formulées précédemment portant sur l'attribution d'une autorisation purgée de tout recours au lauréat, la transmission d'études de levée de risque complètes avant le dépôt des offres par les candidats ainsi que la détermination par RTE d'une solution technique de référence avant le lancement de l'appel d'offres.

La présente délibération sera transmise à la ministre de la transition écologique. Elle sera publiée sur le site internet de la Commission de régulation de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 7 janvier 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un commissaire,

Christine CHAUVET