

DELIBERATION N° 2022-84

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 mars 2022 portant avis sur le document de consultation 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

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX, Jean-Laurent LASTELLE et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. 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 de la transition écologique le 24 février 2022, d'un projet de document de consultation 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 mise en concurrence des projets candidats se déroulera selon la procédure de dialogue concurrentiel, telle que 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 la phase de sélection des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel organisé par le 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 seront invités à remettre leurs offres définitives.

Cette procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel est la quatrième 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 (éolien posé) et les procédures, en cours, portant sur des installations éoliennes en mer au large de la Normandie (éolien posé) et au sud de la Bretagne (éolien flottant).

Le lancement de cette procédure fait suite au débat public « EOS » portant sur deux parcs d'éoliennes flottantes en Méditerranée et leur raccordement. Ce débat s'est tenu du 12 juillet 2021 au 31 octobre 2021 sous l'égide de la Commission nationale du débat public. Le bilan des conditions d'information et de participation du public à ce débat a été rendu public le 31 décembre 2021. Dans un délai de trois mois à compter de cette publication, le ministre chargé de l'énergie doit décider du principe et des conditions de la poursuite de la présente procédure concurrentielle.

2. CONTENU DU PROJET SOUMIS A LA CRE

2.1 Objet du dialogue

La présente procédure concurrentielle mènera à la désignation simultanée de lauréats pour deux parcs éoliens en mer. Elle porte sur la réalisation de deux parcs éoliens flottants situés en Méditerranée, représentant chacun une puissance comprise entre 230 MW et 280 MW.

Après analyse du bilan de la procédure de participation du public, le gouvernement a défini, le 14 mars 2020¹, une zone d'implantation pour chaque parc, au sein du périmètre indicatif de 3 330 km² soumis au débat. Un premier parc sera situé au large de la Narbonnaise, à plus de 22 km des côtes, tandis que le second parc devrait être localisé au large du Golfe de Fos, à plus de 22 km des côtes. Les zones ainsi définies pourront néanmoins être à nouveau précisées en tenant compte notamment des résultats des études techniques et environnementales qui vont être menées sur les zones choisies par l'Etat, et de la poursuite de la concertation.

2.2 Procédure de sélection des candidatures

Un opérateur peut présenter sa candidature pour un seul projet ou pour les deux. S'il souhaite candidater aux deux projets, il devra se présenter dans la même composition pour chacun des projets.

Par exception à ce principe, un opérateur peut soumettre une demande dérogatoire à la CRE, au plus tard 30 jours après la publication du document de consultation, qui devra justifier que la composition des candidatures envisagées est de nature à respecter les principes et règles régissant la procédure de mise en concurrence. La CRE se prononce dans un délai de quinze jours suivant la demande de l'opérateur et peut accompagner sa décision de prescriptions à respecter par ce dernier pour la remise de ses candidatures. Deux cas de figure sont à distinguer :

- Dans le cas général, en l'absence de réponse de la CRE au terme du délai susmentionné, la demande de l'opérateur est réputée refusée ;
- Dans le cas particulier d'un opérateur souhaitant se présenter aux deux projets dans des compositions (au sens des groupements ou des sociétés projets) qui ne diffèrent que par la présence d'opérateurs supplémentaires qui ne candidatent, eux, qu'à un seul projet, la demande est réputée acceptée, sauf opposition de la CRE.

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 au 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.

Le ministre chargée de l'énergie désigne ensuite les candidats retenus et avise les autres candidats du rejet de leurs candidatures, en précisant le cas échéant 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.

Documents à fournir

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 et une déclaration attestant que les renseignements transmis sont exacts et authentiques) ;
 - 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 :
 - 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 présentera en annexe les états financiers complets et certifiés des trois derniers exercices clos ou tout document équivalent ;

¹ Communiqué de presse du Premier ministre du 14 mars 2022.

- une note présentant au maximum dix 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 200 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. 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 dix 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 ; les technologies flottantes devront être mentionnées en priorité ;
 - une note portant sur les moyens notamment techniques dont dispose le candidat pour assurer la réalisation du projet.

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. A défaut de fourniture des pièces requises dans ce délai, la CRE propose l'élimination de la candidature.
- Si le candidat ne respecte pas les exigences minimales s'agissant des capacités techniques ou économiques requises par le document de consultation, la CRE propose l'élimination de la candidature. Ces exigences minimales sont différenciées selon le nombre de projets auxquels le candidat souhaite candidater. La CRE peut proposer de retenir un candidat pour un seul des deux projets pour lesquels il postule en cas de non atteinte des exigences minimales pour pouvoir postuler aux deux projets. Dans ce cas, le candidat précisera de manière définitive le projet auquel il candidate au moment de la remise de son offre.
 - S'agissant des capacités économiques, le candidat doit présenter un chiffre d'affaires consolidé annuel moyen sur les trois derniers exercices clos disponibles supérieur à 1 milliard d'euros HT en cas de candidature à un seul des deux projets et supérieur à 1,3 milliard d'euros HT en cas de candidature aux deux projets. Le candidat doit également fournir une 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 750 MW pour des 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 ou (ii) le candidat détient des investissements cumulés dans des projets énergétiques en mer d'au moins 1 milliard d'euros.

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.

- La CRE peut proposer d'éliminer un candidat sur la base de son appréciation des notes produites à cet effet, si elle estime qu'il ne dispose pas des capacités techniques et financières pour réaliser le projet.

2.3 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 présente procédure, les candidats retenus seront invités à participer au dialogue concurrentiel, dont la durée indicative est de cinq 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.

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 s'engagent 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, sous peine d'être exclus de la procédure ;
- l'Etat mettra à disposition des candidats sélectionnés 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 actuel de l'environnement des zones retenues. La réalisation d'études techniques en mer par les candidats 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, contrairement aux procédures concurrentielles précédentes ;
- les candidats s'engagent sur la stabilité de leur candidature, 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 consultation. Une demande de modification du groupement pourra être agréée par le ministre chargé de l'énergie, après examen par la CRE, sauf 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. 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 jusqu'à la fin de la procédure de mise en concurrence.

Eléments 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 trois critères listés sont :

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

Le document de consultation précise également que le cahier des charges indiquera s'il est possible ou non, pour les candidats dont la candidature a été retenue pour les deux projets, de remettre une offre liée.

3. ANALYSE DE LA CRE**3.1 Evolutions des modalités de la procédure de mise en concurrence**

La CRE accueille favorablement la réduction de la durée indicative de la procédure de dialogue concurrentiel, qui passe de six mois pour la précédente procédure à cinq mois. Il conviendra de s'assurer que la spécificité de la présente procédure, qui conduira à la désignation simultanée de lauréats pour deux parcs éoliens en mer, ne conduise pas à sa complexification et à son allongement.

L'évolution susmentionnée va dans le sens de la recommandation de la CRE dans sa délibération du 29 juillet 2021 relative à la phase de sélection des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel n° 1/2021. La CRE recommande toutefois de réduire davantage cette durée de cinq mois, en restreignant le contenu du dialogue entre les candidats et l'administration aux particularités des projets concernés qui justifieraient des modifications du cahier des charges par rapport aux précédentes procédures. Par ailleurs, le cahier des charges pourra être modifié sans nécessairement passer par une procédure de dialogue concurrentiel avec les candidats, afin notamment de tenir compte d'évolutions économiques et réglementaires ainsi que de l'évolution de la maturité de la filière.

Dans le cas de la présente procédure, si la nouveauté liée à l'attribution simultanée de deux parcs différents peut justifier la tenue d'un dialogue concurrentiel, la CRE considère toutefois que le passage à une procédure plus standardisée d'appel d'offres pour l'éolien en mer posé et flottant pourrait être envisagée dans le cadre des prochaines procédures pour permettre leur accélération pérenne: celle-ci est primordiale pour atteindre les objectifs ambitieux de la France en matière de développement de l'éolien en mer et garantir la sécurité d'approvisionnement du système électrique.

Par ailleurs, la CRE considère que les modalités de désignation des candidats admis à participer au dialogue concurrentiel, telles qu'envisagées par le document soumis pour avis, sont proportionnées aux enjeux du développement de deux parcs éoliens en mer de 250 MW. Elles permettent en particulier de concilier les deux objectifs suivants :

- l'expression d'une pression concurrentielle suffisante ;
- la fixation d'exigences minimales liées aux capacités techniques et financières des candidats. La participation à la procédure de dialogue concurrentiel d'opérateurs expérimentés dans le développement de l'éolien en mer et solides financièrement devrait garantir l'exercice d'une saine concurrence.

La CRE observe que dix candidats ont été admis à participer au dialogue concurrentiel n° 1/2021 : si la procédure de dialogue concurrentielle devait être maintenue pour l'éolien en mer dans sa forme actuelle et que le nombre de candidats venait à augmenter encore, il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en œuvre des mesures permettant de maîtriser le nombre de candidats, pour ne pas détériorer la qualité des échanges entre les candidats et l'administration tout en accélérant la procédure. A cette fin, il pourrait être envisagé de modifier les dispositions de l'article L. 311-10-2 du code de l'énergie encadrant la procédure de mise en concurrence afin de demander aux candidats une contribution financière pour pouvoir participer au dialogue concurrentiel. Cette contribution permettrait de financer en partie les études de levées de risques diligentées par l'État en amont du dépôt des offres.

3.2 Etudes de levée des risques

Les études de levées de risques diligentées par l'État en amont du dépôt des offres par les candidats ont pour objectif de réduire les incertitudes techniques pesant sur les deux projets et par conséquent d'améliorer la précision et la pertinence des offres déposées ainsi que d'en réduire le coût. La CRE accueille ainsi favorablement les différentes études de levée des risques et leurs modalités de mise en œuvre prévues par le document de consultation.

La CRE considère toutefois que, si un candidat estime que des études de levée des risques complémentaires sont nécessaires, il devrait être autorisé à les mener en parallèle du dialogue concurrentiel. De telles études permettent de diminuer davantage l'incertitude autour des deux projets et, ainsi, de diminuer la prime de risque demandée par les candidats les ayant menées. L'interdiction prévue par le document de consultation est donc de nature à renchérir le coût du soutien nécessaire à la réalisation du projet, mais également à ralentir la mise en service du projet dans la mesure où un candidat jugeant ces études nécessaires les effectuera probablement par la suite en cas de désignation.

3.3 Eléments demandés aux candidats

Le document de consultation prévoit que les candidats doivent fournir les éléments suivants :

- une confirmation que les documents remis sont exacts et authentiques au sein de la lettre candidature ;
- une note spécifique indiquant l'absence de situation de nature à créer une rupture d'égalité (ententes, distorsions de concurrence et conflits d'intérêt);
- une attestation confirmant que le candidat n'est pas une entreprise en difficulté.

La CRE recommande de supprimer ces déclarations, qui n'ont 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.

La réalisation et la mise en service des parcs dans les meilleurs délais est essentielle afin de répondre aux objectifs fixés par le gouvernement en matière d'éolien en mer. A ce titre et au regard des délais excessifs observés dans la mise en service des précédents parcs éoliens en mer, une attention particulière doit être portée au calendrier de mise en service des projets envisagés par les candidats. La CRE recommande de demander aux candidats de fournir un calendrier prévisionnel d'exécution des projets, présentant les principaux jalons, au sein de la note relative aux moyens pour assurer la réalisation des projets.

3.4 Critères de sélection des offres

Le document de consultation prévoit que les offres qui seront remises à l'issue de la phase de dialogue concurrentiel seront évaluées selon, par ordre décroissant d'importance, la valeur économique et financière de l'offre (incluant le prix proposé), la prise en compte des enjeux sociaux et de développement territorial, et la prise en compte des enjeux environnementaux.

La CRE est favorable à la primauté donnée à la valeur économique et financière de l'offre et recommande que le tarif proposé par le candidat conserve un caractère fortement prépondérant au sein des critères de sélection. Cette prépondérance est également prévue par la Commission européenne au sein des nouvelles lignes directrices pour 2022². La CRE est également favorable à l'introduction de critères additionnels recouvrant les multiples enjeux de la procédure de mise en concurrence pour les parcs éoliens flottants objets du document de consultation, dès lors que ces critères sont objectifs et non discriminatoires. La CRE estime que l'accomplissement de l'important programme de déploiement annoncé pour l'éolien en mer devra également passer par une prise en compte des enjeux industriels autour des parcs en projet, par exemple via un critère de sélection dédié.

3.5 Raccordement

La CRE rappelle l'importance de définir les modalités techniques et les conditions de raccordement avant le lancement de la procédure concurrentielle. L'expérience des procédures précédentes montre que le manque de coordination entre le porteur de projet et le gestionnaire du réseau de transport est une cause majeure de difficultés et de retards dans les projets éoliens en mer. La répartition claire des responsabilités (notamment depuis la procédure de dialogue concurrentiel portant sur des installations éoliennes de production d'électricité en mer dans une zone au large de la Normandie lancée par un avis publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 15 janvier 2021 et rectifié le 22 janvier 2021) permettra une gestion plus simple et efficace de ces projets.

² Paragraphe 50 des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.

AVIS DE LA CRE

Par un courrier daté du 24 février 2022, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie par le ministre de la transition écologique, en application de l'article R. 311-25-2 du code de l'énergie, sur le projet de document de consultation 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 émet un avis favorable sur le projet de document de consultation précisant la procédure de sélection des candidats admis à participer à la phase de dialogue concurrentiel.

La CRE recommande, dès les prochaines procédures, de simplifier et d'accélérer la procédure de mise en concurrence. Le passage à une procédure d'appel d'offres plus standardisée pour l'éolien en mer devrait être envisagée à l'avenir.

La CRE accueille favorablement les différentes études de levée des risques diligentées par l'Etat et prévues par le document de consultation. Toutefois, les études complémentaires menées par les candidats lors du dialogue concurrentiel doivent être autorisées afin de limiter le coût du soutien et de réduire les délais de mise en service des parcs.

Par ailleurs, la CRE recommande de demander aux candidats de fournir un calendrier prévisionnel d'exécution des projets, au sein de la note relative aux moyens pour assurer la réalisation des projets.

Enfin, la CRE est favorable à une forte prépondérance donnée à la valeur économique et financière dans l'évaluation des offres qui seront remises au terme du dialogue concurrentiel. Elle accueille également favorablement la prise en compte des enjeux sociaux et territoriaux et des enjeux environnementaux mais rappelle la nécessité d'établir cet examen sur des critères objectifs et non discriminatoires. Plus généralement, la CRE estime que l'accomplissement de l'important programme de déploiement annoncé pour l'éolien en mer devra passer par une prise en compte des enjeux industriels.

La CRE constate que, depuis le lancement des travaux relatifs aux zones objets de la présente procédure, plus de quatre années se sont déjà écoulées, pour un parc qui ne devrait pas être mis en service avant 2030 : le calendrier des projets éoliens en mer demeure trop long au regard des enjeux actuels et tout doit être mis en œuvre pour réduire ces délais.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à Paris, 17 mars 2022.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO