



DELIBERATION N° 2021-53

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 4 mars 2021 portant avis sur le document de consultation relatif à la procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel n°1/2021 portant sur des installations éoliennes flottantes de production d'électricité en mer dans une zone au large du sud de la Bretagne

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, 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 8 février 2021, en application du R 311-25-2 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 flottantes de production d'électricité en mer dans une zone au large du sud de la Bretagne.

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 sélection 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 seront invités à remettre leur offre définitive.

Cette procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel est la troisième 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, et la procédure n°1/2020 portant sur des installations éoliennes en mer au large de la Normandie, actuellement en phase de sélection des candidatures.

Le lancement de cette procédure fait suite au débat public « Projet d'éoliennes flottantes au sud de la Bretagne », qui s'est tenu du 20 juillet 2020 au 21 décembre 2020 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 21 février 2021. Dans un délai de trois mois à compter de cette publication, la ministre chargée de l'énergie décidera du principe et des conditions de la poursuite de la présente procédure de mise en concurrence.

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 flottant situé au large de Belle-Île et de Groix, représentant une puissance comprise entre 230 et 270 MW.

Après analyse du bilan de la procédure de participation du public, il est envisagé que la ministre en charge de l'énergie décide de la zone d'implantation du parc, au sein du périmètre indicatif de 1 330 km² soumis au débat. La zone ainsi retenue représenterait une surface comprise entre 100 et 200 km², située sur le domaine public maritime ou en zone économique exclusive. La superficie de cette zone pourrait ensuite être affinée à nouveau, sur la base notamment des concertations et études environnementales, géophysiques et géotechniques réalisées.

2.2 Procédure de sélection des candidatures

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 ;
 - 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.

Délais

Les candidats remettent leur dossier de candidature dans un délai de 45 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.

Motifs d'élimination

Les motifs d'élimination à l'issue de la phase de sélection des candidatures sont de trois natures. Le document de consultation ne prévoit pas de limitation au nombre de candidats qui seront admis à participer à la phase de dialogue, puis invités à soumettre leur offre.

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 1 milliard d'euros HT et 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. 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 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, la somme des capacités des candidats est prise en compte pour apprécier ces capacités techniques et économiques conçues de manière quantitative. De plus, dès lors que le candidat ou qu'un membre du groupement candidat justifie qu'il dispose des capacités de ses actionnaires, celles-ci sont également prises en compte dans l'appréciation des capacités du candidat.

Enfin, la CRE peut proposer d'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 sélection des candidatures

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

Il est rappelé que la ministre chargée de l'énergie décidera, après examen du bilan de la participation du public, du principe et des conditions de la poursuite de la procédure de mise en concurrence.

Sous réserve de la décision de poursuivre cette procédure, les candidats retenus seront invités à participer au dialogue concurrentiel, dont la durée indicative est de six mois. Ce dialogue aura pour objet de préciser le cahier des charges de la phase de sélection des offres ainsi que le partage des responsabilités durant les phases de construction et d'exploitation du futur parc.

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:

1. La valeur économique et financière de l'offre, incluant le prix proposé
2. La prise en compte des enjeux sociaux et de développement territorial
3. La prise en compte des enjeux environnementaux

Le document de consultation prévoit des obligations de confidentialité pour les candidats, qui 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.

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. 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 250 MW dont le coût d'investissement devrait être de l'ordre de 750 millions d'euros, la CRE partage 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 recommande la suppression de trois déclarations demandées aux candidats

Les candidats doivent fournir trois déclarations (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, et une attestation confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté), 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 ces déclarations soient repris au sein de l'article 2 du document de consultation en qualité d'obligation à la charge des candidats.

3.3 La CRE recommande de rallonger le délai de dépôt des candidatures à 60 jours

Le document de consultation prévoit que les candidats remettent leur dossier de candidature dans un délai de 45 jours calendaires à compter de la publication de l'avis d'appel à concurrence au Journal Officiel de l'Union Européenne. Ce délai est ainsi raccourci de 15 jours par rapport à la période de 60 jours prévue pour le dépôt des candidatures dans le cadre du dialogue concurrentiel n° 1-2020 portant sur des installations éoliennes posées en mer au large de la Normandie, qui s'achèvera le 12 mars. Dans la mesure où la définition des candidats et éventuels groupements candidats pour cette première procédure de dialogue concurrentiel pour un parc éolien flottant sera influencée par la publication du document de consultation, et compte tenu de la complexité des dossiers de candidatures, dont certaines pièces devront être traduites en langue française, la CRE recommande que le délai prévu soit révisé à 60 jours calendaires.

3.4 La CRE prend acte des critères de sélection des offres, et recommande de détailler ces critères selon des paramètres objectifs, quantifiables et non-discriminatoires

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 prix proposé par le candidat conserve un caractère prépondérant. La CRE est également favorable à l'introduction de critères additionnels recouvrant les multiples enjeux de la procédure de mise en concurrence pour ce parc éolien flottant, dès lors que ceux-ci sont objectifs, quantifiables et non discriminatoires. Dans ses propositions relatives au soutien aux énergies renouvelables d'octobre 2017¹, la CRE recommandait notamment l'introduction de critères environnementaux répondant à ces qualificatifs, tels que le bilan carbone des installations, qui permettraient le déploiement de technologies vertueuses d'un point de vue des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) ce qui favorise indirectement les industries françaises et européennes.

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 qu'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.

¹ <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Rapports-thematiques/Propositions-de-la-CRE-relatives-au-soutien-aux-EnR>

4 mars 2021

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 flottants au large du sud de la Bretagne 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 8 février 2021, 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 flottantes de production d'électricité en mer dans une zone au large du sud de la Bretagne.

Elle émet un avis favorable sur le projet de document de consultation visant à sélectionner les candidats qui seront, sous réserve que l'examen du bilan de la participation du public conduise à la décision de poursuivre la procédure, admis à participer à la phase de dialogue concurrentiel. Elle recommande de simplifier les documents à fournir en supprimant trois déclarations qui pourraient être incluses sous forme de règles applicables à la procédure. Afin de garantir le dépôt de candidatures abouties dans le cadre de ce premier projet de parc éolien flottant en France, le délai de dépôt des candidatures devrait être allongé à 60 jours calendaires à compter de la date de publication de l'Avis d'Appel Public à la Concurrence au Journal Officiel de l'Union Européenne, tel que celui prévu dans le cadre du dialogue concurrentiel n° 1-2020 portant sur des installations éoliennes en mer au large de la Normandie. Enfin, la CRE est favorable à la prise en compte des enjeux sociaux et territoriaux et des enjeux environnementaux, notamment liés aux émissions de CO₂, dans l'évaluation des offres qui seront remises au terme du dialogue concurrentiel. Elle rappelle la nécessité d'établir cet examen sur des critères objectifs, quantifiables et non discriminatoires, et remarque que certains paramètres pourront répondre à plusieurs enjeux conjointement.

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 4 mars 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO