

## SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER : un nouveau cadre réglementaire pour des projets plus compétitifs

**L**e 7 juin 2019 a été définitivement validée l'autorisation d'exploiter du premier parc éolien en mer de France, prochainement construit au large de Saint-Nazaire. Lauréat de l'appel d'offres attribué en 2012, le consortium piloté par EDF Renouvelables envisage une mise en service du parc à partir de 2022, soit 10 ans après son attribution. Le délai entre la désignation du consortium lauréat et l'obtention de l'ensemble des autorisations purgées de recours aura donc été de 7 ans. Ce délai significatif s'explique notamment par la complexité des procédures administratives visant à obtenir les autorisations nécessaires ainsi que par le délai de traitement des différents recours. Faisant suite à **une volonté de simplification et d'adaptation du cadre réglementaire** aux nouvelles installations des projets éoliens en mer, l'État a mené plusieurs réformes grâce au concours des parlementaires au cours des dernières années, permettant d'accélérer et simplifier les procédures administratives.

En refondant la procédure de **participation du public** en amont de l'appel d'offres et prenant à sa charge les **études préalables environnementales et techniques** ainsi que la maîtrise d'ouvrage du débat public ayant pour objet de définir la zone des futurs parcs, l'État souhaite mieux intégrer l'avis du public et prendre en compte les enjeux environnementaux et les usages en mer le plus en amont possible afin de raccourcir les délais et les coûts de développement des projets. De même, la nouvelle procédure de mise en concurrence organisée autour d'un **dialogue concurrentiel** permet d'établir un cahier des charges d'appel d'offres le plus adapté au site d'implantation et celle du « **permis enveloppe** » permettra au développeur et au gestionnaire de réseau d'intégrer les technologies plus récentes au cours du

### — 2 ANS

C'EST LA DURÉE MINIMALE ÉCONOMISÉE AU COURS DU DÉVELOPPEMENT D'UN PROJET EMR GRÂCE À LA NOUVELLE LÉGISLATION.



développement du projet de parc et de raccordement. De plus, le **traitement des recours** a été accéléré avec la suppression d'un échelon juridictionnel. Enfin, le **raccordement** est désormais opéré et financé par RTE, ce qui permet au gestionnaire de réseau d'anticiper et d'optimiser certaines opérations, ainsi que de mutualiser le raccordement de plusieurs parcs éoliens en mer, générant une réduction des coûts et impacts.

## PARTICIPATION DU PUBLIC EN AMONT DES APPELS D'OFFRES ET ÉTUDES PRÉALABLES RÉALISÉES PAR L'ÉTAT ET LE GESTIONNAIRE DE RÉSEAU

La loi « ESSOC »<sup>1</sup> renforce la participation du public en l'associant en particulier au choix de localisation des zones qui feront l'objet d'une mise en concurrence pour les futurs parcs de production éolien en mer, à compter du quatrième appel d'offres. Cette participation du public se déroulera sous un format décidé par la Commission Nationale du Débat Public (débat public comme ce sera le cas pour les prochains appels d'offres à venir ou concertation avec garant), sous maîtrise d'ouvrage de l'État, du gestionnaire de réseau RTE et le cas échéant, de la région concernée. Elle se déroulera avant la procédure de mise en concurrence et non plus à l'issue de la désignation du lauréat. **L'objectif de la démarche est de mieux prendre en compte l'avis du public et des**

**parties prenantes, en particulier sur les contraintes d'usages ou les enjeux environnementaux, avant de définir le choix de la zone des projets de parcs.** Une fois le maître d'ouvrage désigné, celui-ci mènera une concertation tout au long du développement et de la vie du projet. De la même manière, l'État prend désormais en charge les études relatives à la mesure du vent, de la profondeur, aux courants, à la houle, à la connaissance des sols pour la zone concernée par les projets de parc et RTE fait de même pour la partie concernée par leur raccordement au réseau terrestre de transport d'électricité. **L'État et RTE réaliseront désormais conjointement l'état initial environnemental du site** (études précédemment à la charge des candidats ou du lauréat pour le parc) **en amont de la procédure de mise en concurrence.** Ces études de levée de risques sont essentielles pour permettre aux candidats d'adapter leurs propositions au contexte local et ainsi de proposer des offres les plus compétitives possibles, grâce à une meilleure prise en compte des risques. Si la loi prévoit que l'État puisse également réaliser l'étude d'impact du projet en amont de l'appel d'offres, comme ceci est pratiqué dans d'autres pays européens, les lauréats conserveront ce rôle pour les prochains appels d'offres envisagés. **Une fois la zone identifiée et les études préalables réalisées, l'État peut alors lancer une procédure de mise en concurrence. C'est dans ce cadre que se tient la procédure de dialogue concurrentiel.**



## DIALOGUE CONCURRENTIEL : UN PROCESSUS NOVATEUR POUR L'ATTRIBUTION DES PROJETS

Dans un but de réduction des coûts et de sécurisation des projets, une nouvelle procédure de mise en concurrence a été instaurée en 2015<sup>2</sup> : le dialogue concurrentiel. **Cette procédure se distingue des appels d'offres classiques précédents en instaurant un dialogue entre les candidats sélectionnés au préalable, l'État et RTE, en vue de l'élaboration du cahier des charges relatif au projet concerné.** Ce processus, encadré par le régulateur de l'énergie, dure de 4 à 6 mois et se fait sur la base d'un projet de cahier des charges. À l'issue de la phase de dialogue, le cahier des charges définitif, correspondant le mieux au site considéré, est remis aux candidats et ceux-ci sont alors invités à remettre une offre. Suite à l'instruction des offres et à leur classement par la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), le lauréat

est alors désigné par le Ministre en charge de l'énergie. La décision se fait notamment sur la base des critères définis par le cahier des charges de l'appel d'offres, tels que le prix, la prise en compte des enjeux environnementaux et l'optimisation de l'occupation de la zone. Les candidats sont également invités à préciser comment leur projet bénéficiera à l'économie des territoires concernés ou prendra en compte les autres usages de la mer. Le cahier des charges précise la pondération donc l'importance relative de chacun de ces critères.

**Le lauréat ainsi désigné pourra dès lors entamer les démarches pour l'obtention des autorisations « enveloppes » nécessaires à la construction et à l'exploitation du parc éolien en mer, parallèlement à RTE pour la partie raccordement.**

1. LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

Décret n° 2018-1204 du 21 décembre 2018 relatif aux procédures d'autorisations des installations de production d'énergie renouvelable en mer

2. LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Décret n° 2016-170 du 18 février 2016 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité

Décret n° 2016-1129 du 17 août 2016 relatif à la procédure de dialogue concurrentiel pour les installations de production d'électricité

## « PERMIS ENVELOPPE » : DES AUTORISATIONS QUI TIENNENT COMPTE DES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

Introduit par la loi « ESSOC » en 2018, le « permis enveloppe » ou « autorisations à caractéristiques variables » est un nouvel outil législatif qui permet aux porteurs de projets de disposer de davantage de flexibilité dans le développement de leur projet pour accélérer leur développement et gagner en compétitivité, tout en conservant les mêmes exigences en termes d'obligations environnementales. **Désormais, les autorisations sollicitées et délivrées aux porteurs de projet reposent sur des caractéristiques variables** (nombre d'éoliennes, longueur des pales, type de fondations, technologies de raccordement, etc.) **à l'intérieur d'une « enveloppe » maximale** rendant possibles des évolutions techniques qui surviendraient entre le dépôt de l'autorisation et la mise en service du parc, tout en conservant l'autorisation obtenue initialement. Les porteurs de projets pourront ainsi bénéficier des dernières évolutions technologiques (par exemple : des éoliennes plus puissantes) sans pour autant rallonger les délais et devoir solliciter de nouvelles autorisations comme c'était le cas auparavant, sécurisant leur projet de manière notable. Le cadre dans lequel le projet peut évoluer est défini au sein des autorisations « enveloppes » et fait l'objet d'une étude d'impact ainsi que d'études d'incidences environnementales « enveloppes » elles aussi.

Des limites maximales d'impacts sont ainsi définies sur la base desquelles repose l'évaluation environnementale, qui encadreront l'évolution du projet jusqu'à sa mise en service. En assurant une certaine flexibilité aux porteurs de projet et en favorisant le recours aux technologies les plus récentes et les plus performantes, la baisse des coûts sera favorisée en plus de la réduction des délais. Le Gouvernement s'est inspiré des procédures en place au Royaume-Uni et au Danemark, pays leaders dans l'éolien offshore, pour mener cette réforme. A noter également que dans un souci de sécurisation des projets et afin de donner une meilleure visibilité aux opérateurs, la durée des titres d'occupation du Domaine Public Maritime, a été allongé de 30 à 40 ans. Cependant, s'il est possible d'optimiser le processus en France, il faut garder à l'esprit que les parcs éoliens en mer constituent de grands projets d'infrastructures, nécessitant inéluctablement plusieurs années de développement (environ 6 ans dans les pays d'Europe du Nord).

**Comme précédemment, la délivrance des autorisations du parc et du raccordement (Concession d'Utilisation du Domaine Public Maritime, autorisation environnementale et Déclaration d'Utilité Publique) par l'État ouvre la possibilité pour des tiers de déposer des recours.**

## TRAITEMENT DES RECOURS : UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE

Dans un souci de simplification, de sécurisation et d'accélération du temps nécessaire à la concrétisation des projets, un régime contentieux spécifique aux projets d'énergie marine renouvelable a été instauré<sup>3</sup>. **La Cour Administrative d'Appel de Nantes a été désignée comme étant seule compétente**, en premier ressort, dans le traitement des recours à l'encontre des décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et infrastructures de raccordement associées. La conséquence étant la suppression d'un degré de juridiction ainsi que la spécialisation du traitement juridictionnel des recours. En effet, le retour d'expérience a montré que les nombreux recours retardaient de manière considérable la construction des parcs éoliens en mer déjà attribués. **La procédure d'instruction s'étend désormais sur 3 ou 4 ans, contre environ 7 ou 8 années avant la réforme.** Malgré l'introduction de ces nouvelles dispositions, l'instruction des recours s'étend encore sur plusieurs années et le manque de visibilité sur les durées d'instruction a de



lourdes conséquences sur la gestion des usines de production des composants des parcs éoliens et sont susceptibles de renchérir les coûts.

**Une fois l'ensemble des autorisations obtenues et purgées de tout recours, la construction du parc peut alors commencer dans les mois qui suivent. Ces travaux concernent le parc éolien en mer mais également son raccordement.**

3. Décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer



## RACCORDEMENT : DES RÔLES CLARIFIÉS

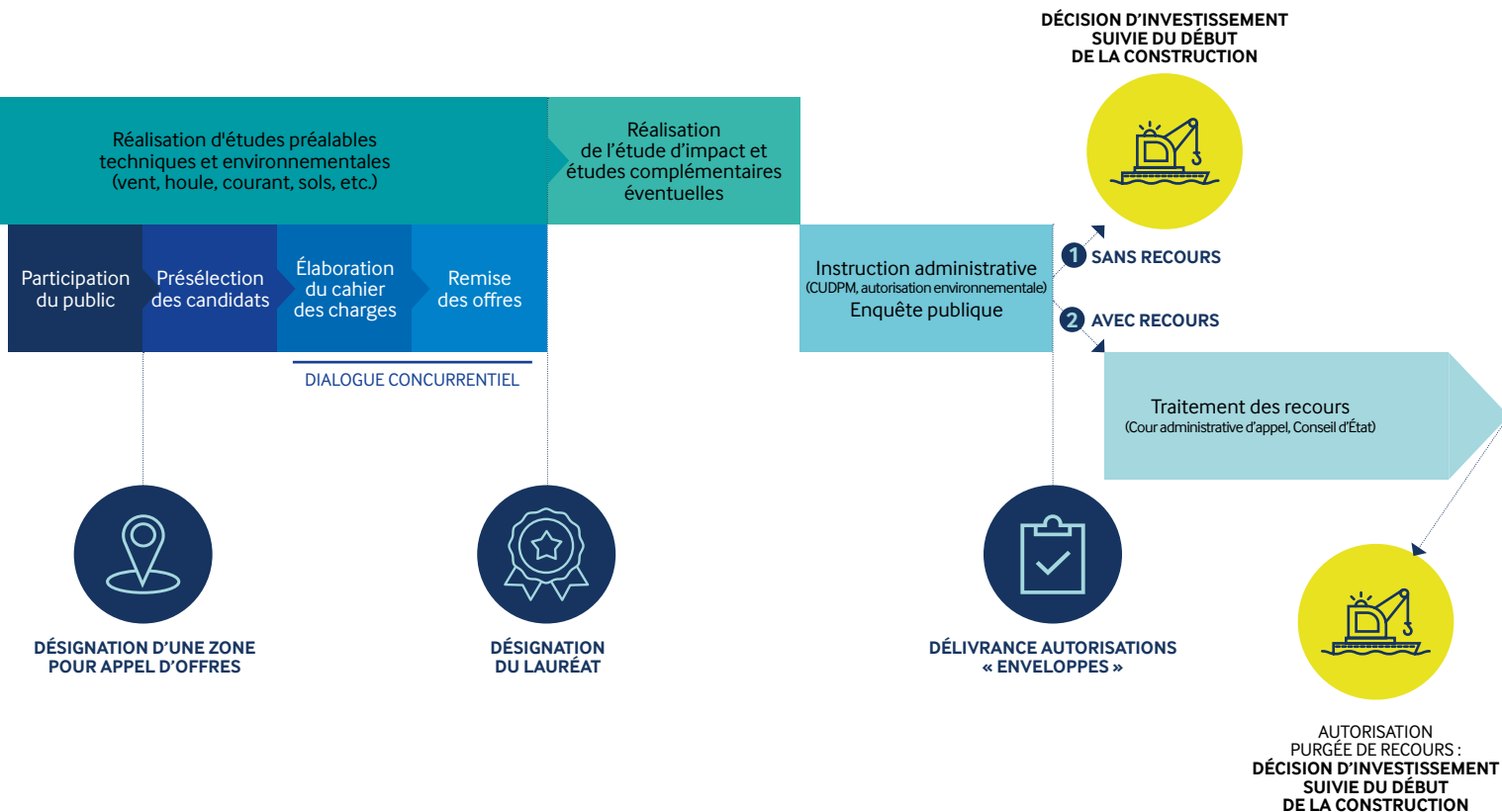
Là aussi, le cadre juridique a été réformé pour simplifier et optimiser le développement de l'éolien en mer. Pour les premiers appels d'offres, RTE était en charge du raccordement des parcs depuis le poste électrique du producteur en mer (câbles électriques de haute tension en mer et à terre) jusqu'au réseau public de transport d'électricité dont il a la charge. Le financement en incombait alors au producteur. **La loi « Hydrocarbures »<sup>4</sup> a confié à RTE le financement du raccordement ainsi que la réalisation du poste électrique en mer** à compter de l'appel d'offres de Dunkerque. Cette réforme, également inspirée des modèles en vigueur en Europe du Nord, permet de simplifier la conduite des projets et de gagner

en maîtrise des coûts et délais de raccordement : le gestionnaire de réseau peut ainsi anticiper certaines études et opérations, ainsi que limiter les risques de retard et surcoûts liés à l'indemnisation des producteurs. En complément, un régime indemnitaire pour retard ou indisponibilité du raccordement a également été prévu<sup>5</sup>. Ce nouveau système permet enfin d'envisager la mutualisation des ouvrages de raccordement (câbles et plateformes) pour plusieurs parcs dans une même zone, ce qui permettra de réduire les coûts et les impacts des infrastructures. **La prochaine note de l'Observatoire aura pour objet le raccordement des projets EMR et reviendra plus en détails sur ces aspects.**

4. LOI n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement

5. Décret n° 2018-222 du 30 mars 2018 fixant le barème d'indemnisation en cas de dépassement du délai de raccordement au réseau public de transport d'électricité d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable...

## UN PROCESSUS RACCOURCI DE PLUSIEURS ANNÉES GRÂCE À LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION



**SI LE PROJET ÉOLIEN EN MER DE DUNKERQUE EST LE PREMIER PARC À BÉNÉFICIER DE CERTAINES DE CES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES** (réforme du raccordement et permis enveloppe), le prochain appel d'offres verra quant à lui tous les nouveaux dispositifs décrits précédemment effectifs. Il est également important de préciser que ce cadre réglementaire est applicable à l'ensemble des technologies EMR, permettant ainsi au secteur dans son ensemble d'en bénéficier. Ceci étant associé aux récentes annonces du Premier ministre d'augmenter les volumes attribués par appel d'offres à hauteur d'1 GW par an (le Ministre de l'Écologie a notamment évoqué un appel d'offres supplémentaire à venir, par exemple au large d'Oléron pour de l'éolien posé ainsi qu'un appel d'offres supplémentaire pour de l'éolien flottant en Méditerranée) dans la future Programmation Pluriannuelle de l'Énergie, la filière peut envisager son avenir avec confiance.



Note réalisée par l'Observatoire des énergies de la mer  
du Cluster Maritime Français  
Rédaction sous la coordination de :  
Étienne Pourcher, Christophe Clergeau, Marc Lafosse  
Crédits photos : EDF Renouvelables, Pymouss/Wikipedia, RTE  
Conception : [www.forget-menot.com](http://www.forget-menot.com)