

DELIBERATION N° 2023-340

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 novembre 2023 portant avis sur un document de consultation relatif à une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel portant sur le soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER et Valérie PLAGNOL, commissaires.

1. CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE

Les articles L. 812-1 à L. 812-10 du code de l'énergie prévoient et encadrent la possibilité pour l'autorité administrative de favoriser, par le biais de la mise en place d'un dispositif de soutien, le développement des capacités de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone par électrolyse de l'eau, dans la perspective d'atteindre « environ 20 à 40% des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 »¹. L'article L. 812-2 du code de l'énergie indique que ce dispositif de soutien prend la forme soit d'une aide au fonctionnement, soit d'une combinaison d'une aide financière à l'investissement et d'une aide au fonctionnement. La sélection des installations ou des projets admis à bénéficier de ce soutien s'effectue selon une procédure de mise en concurrence, conduite dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement (article L. 812-3 du code de l'énergie). Les conditions et modalités d'application de ces articles sont précisées par les articles R. 812-1 à R. 812-26 du code de l'énergie, qui désignent notamment l'ADEME comme service instructeur de la procédure.

Dans ce cadre, la ministre de la transition énergétique envisage de lancer une procédure de mise en concurrence ayant vocation à soutenir, à la suite de trois périodes annuelles distinctes organisées de 2024 à 2026, une capacité de production équivalente à 1 000 MW de capacité d'électrolyse. Il s'agit du premier mécanisme de soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou décarboné lancé par le ministère de la transition énergétique. D'autres dispositifs de soutien aux projets de production d'hydrogène existent déjà en France. Ainsi, deux appels à projets (ci-après « AAP ») prenant la forme d'une aide à l'investissement, ont été lancés respectivement par le Secrétariat général pour l'investissement et le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, et sont portés par l'ADEME : l'AAP Ecosystèmes territoriaux d'hydrogène, lancé en mai 2018 et l'AAP Briques technologiques et démonstrateurs hydrogène, lancé en octobre 2020. Plus généralement, la Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, annoncée en septembre 2020, prévoit d'allouer un financement de 9 milliards d'euros de soutien public à la filière d'ici 2030.

La première période de la procédure comprendrait une phase de sélection des candidats éligibles. Ensuite, une phase de dialogue serait organisée et conduite par la ministre de la transition énergétique, portant sur le cahier des charges de la procédure. À l'issue du dialogue, un cahier des charges définitif sera adressé aux candidats en vue de la remise de l'offre finale.

Par courrier reçu le 10 octobre 2023, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis par la ministre de la transition énergétique, en application de l'article R. 812-3 du code de l'énergie, d'un projet de document de consultation relatif à une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel portant sur le soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone au sens de l'article L. 811-1 du code de l'énergie. Ce document de consultation permettra de sélectionner les candidats admis à participer au dialogue concurrentiel pour la première période de la procédure de mise en concurrence et précise notamment :

¹ Objectifs énoncés au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

- l'objet, le calendrier et le déroulement de cette première période ;
- les exigences concernant les capacités techniques et financières minimales des candidats, les modalités de leur évaluation ainsi que les critères de réduction éventuelle du nombre de candidats ;
- les critères de sélection des offres à l'issue de la procédure.

SOMMAIRE

1	CONTEXTE ET SAISINE DE LA CRE	1
2	CONTENU DU PROJET DE DOCUMENT DE CONSULTATION	4
2.1	CALENDRIER DU SOUTIEN A LA FILIERE	4
2.2	OBJET DE LA PROCEDURE	4
2.3	PHASE DE SELECTION DES CANDIDATURES POUR LA PARTICIPATION AU DIALOGUE CONCURRENTIEL	5
2.4	PHASE DE DIALOGUE CONCURRENTIEL	7
2.5	PHASE DE DESIGNATION DES OFFRES LAUREATES	7
3	ANALYSE DE LA CRE	7
3.1	PRINCIPE DE SELECTION DES CANDIDATURES ELIGIBLES ET RESTRICTION DU NOMBRE DE PARTICIPANTS A LA PROCEDURE	8
3.2	EXIGENCES MINIMALES RELATIVES AUX CAPACITES FINANCIERES	8
3.3	EXIGENCES MINIMALES RELATIVES AUX CAPACITES TECHNIQUES	10
3.4	SELECTION DES CANDIDATS POUR PARTICIPER A LA PROCEDURE	11
3.5	ORGANISATION GENERALE DE LA PROCEDURE	12
3.6	AUTRES RECOMMANDATIONS	15
	AVIS DE LA CRE	16

2. CONTENU DU PROJET DE DOCUMENT DE CONSULTATION

2.1 Calendrier du soutien à la filière

L'État envisage un soutien à la filière *via* une procédure de mise en concurrence en trois périodes selon le calendrier et la répartition de la puissance cumulée suivante :

	Désignation des lauréats	Puissance cumulée allouée pour la période (en équivalent MW)
1 ^{ère} période	2024	150 MW
2 ^e période	2025	250 MW
3 ^e période	2026	600 MW

Le projet de document de consultation, objet du présent avis, ne porte que sur la 1^{ère} période. La puissance cumulée allouée à celle-ci pourra dépasser le plafond de 150 MW, du fait de l'admission de la dernière offre la mieux notée, pour atteindre 180 MW au maximum. Si ce second plafond de 180 MW est dépassé avec l'admission de la dernière offre, celle-ci sera écartée et l'offre suivante la mieux notée sera considérée. Trois offres au plus pourront être considérées et si aucune ne convient, la 1^{ère} période s'achèvera sans que le plafond ne soit atteint.

Par ailleurs, pour une période donnée, le ministre chargé de l'énergie pourra décider de réviser la puissance cumulée allouée pour cette période, au vu notamment de la compétitivité des dossiers déposés.

2.2 Objet de la procédure

La procédure de mise en concurrence porte sur l'attribution de subventions², sur 15 ans, pour la construction et l'exploitation d'unités de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone par électrolyse de l'eau sur le territoire français. Les coûts de raccordement au réseau demeurent à la charge des candidats.

Les conditions d'éligibilité des projets à la procédure sont les suivantes :

- une puissance installée supérieure à 30 MW ;
- le projet est « identifié pour » i) le raffinage de carburant, ii) la production de carburants de synthèse et iii) les usages industriels directs et sans mélange en France, à l'exception des usages de chauffage ou de mélange avec du gaz méthane (« blending ») ;
- les projets basés sur un procédé de séquestration de dioxyde de carbone ne sont pas éligibles ;
- l'hydrogène renouvelable ou bas carbone produit devra respecter les conditions fixées par le code l'énergie (article L. 811-1)³ ;
- l'installation est nouvelle : les travaux liés au projet ne doivent pas avoir débuté au moment de la soumission du dossier de demande d'aide (à l'exception des travaux de raccordement au réseau le cas échéant). Les investissements ne doivent pas encore avoir été entrepris à la date de désignation des lauréats et l'installation ne doit pas avoir produit d'hydrogène avant la prise d'effet du contrat d'aide à l'exception des phases de test ;
- le projet devra être mis en service au plus tard le 31 décembre 2026 en l'absence de recours contre les autorisations administratives nécessaires du projet. Pour garantir la mise en service du projet, les candidats devront joindre à leur dossier de demande d'aide une garantie financière, dont les modalités seront définies dans le cahier des charges.

² Prenant la forme soit d'une aide au fonctionnement, soit la combinaison d'une aide financière à l'investissement et d'une aide au fonctionnement.

³ Article L.811-1 du code de l'énergie : « L'hydrogène renouvelable est l'hydrogène produit soit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables telles que définies à l'article L. 211-2, soit par toute une autre technologie utilisant exclusivement une ou plusieurs de ces mêmes sources d'énergies renouvelables et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages permettant leur valorisation directe. Cette électricité peut être fournie dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle ou collective définie aux articles L. 315-1 et L. 315-2. Dans tous les cas, son procédé de production émet, par kilogramme d'hydrogène produit, une quantité d'équivalents dioxyde de carbone inférieure ou égale à un seuil.

L'hydrogène bas-carbone est l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir, pour autant, recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères. [...] La définition de l'ensemble des conditions, en particulier des seuils et procédés, nécessaires à l'application du présent article est précisée par arrêté du ministre chargé de l'énergie ».

Il convient de noter que ledit arrêté n'a pas encore été publié à la date de la présente délibération.



Il convient de noter que chaque candidat ne pourra déposer qu'un seul dossier de demande d'aide portant sur une seule installation pour la première période de l'appel d'offre.

Par ailleurs, les lauréats devront supporter le risque relatif à la vente de l'hydrogène produit tout au long du contrat d'aide (absence d'acheteur obligé pour l'hydrogène produit), et « le risque de concurrence par d'autres projets pouvant bénéficier du mécanisme de soutien ou d'autres dispositifs d'aide ».

2.3 Phase de sélection des candidatures pour la participation au dialogue concurrentiel

Les dossiers de candidature pour la participation au dialogue concurrentiel doivent être déposés sur le site dédié mis en place par l'ADEME. La date limite de dépôt des candidatures n'est pas encore indiquée dans le projet de document de consultation soumis à la CRE.

L'ADEME disposera ensuite d'un délai d'un mois à compter de cette date limite pour désigner les candidats appelés à participer au dialogue concurrentiel.

A l'issue de son examen, l'ADEME adresse à la ministre chargée de l'énergie la liste des candidatures qu'elle propose de sélectionner pour la phase de dialogue concurrentiel et celle des candidatures qu'elle propose de ne pas retenir, assortie des motifs de rejet. Ces listes ne sont pas publiques.

Le ministre chargé de l'énergie désigne ensuite les candidats sélectionnés et avise tous les autres candidats du rejet de leurs candidatures en précisant les motifs de ce rejet. Le ministre chargé de l'énergie se réserve la possibilité de rendre publique la liste des candidats sélectionnés.

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 comprenant plusieurs éléments :
 - une lettre de candidature (comprenant une description détaillée du candidat, une description de la personne désignée par le candidat comme étant celle qui sera l'interlocuteur privilégié de l'Etat et une déclaration attestant que les renseignements transmis sont exacts et authentiques) ;
 - un extrait Kbis ou équivalent du candidat ;
 - une note du candidat attestant l'absence de situation de nature à constituer une rupture d'égalité dans la procédure de mise en concurrence ;
 - le cas échéant, des précisions relatives au groupement candidat, 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 comprenant le chiffre d'affaires global du candidat sur les trois derniers exercices clos et une attestation confirmant qu'il n'est pas une entreprise en difficulté ; cette note présente en annexe les états financiers complets et certifiés des trois derniers exercices clos ou tout document équivalent approprié. Le candidat fournit également ces documents relatifs aux actionnaires qui le contrôlent et concernant chaque membre du groupement le cas échéant ;
 - une note indiquant au maximum dix références dont le candidat se prévaut en matière de financement de projets qu'il juge les plus pertinentes au regard de l'objet et des caractéristiques de son projet, dont le coût d'investissement, estimé à la date de remise de la candidature pour la participation au dialogue concurrentiel, est supérieur à 30 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 et ratio des fonds propres sur le bilan), les modalités de structuration financière envisagées ainsi que les rôles de chaque membre du groupement le cas échéant ;
4. une pièce relative aux capacités techniques du candidat, sous la forme de trois notes :
 - une note décrivant précisément le projet au titre duquel la candidature est déposée justifiant le respect des critères d'éligibilité de la procédure. Cette note intègre également un chronogramme prévisionnel des étapes de réalisation de l'installation faisant apparaître le chemin critique de la mise en œuvre industrielle, permettant de justifier la date de mise en service prévue. Ce chronogramme est appuyé par des pièces justificatives pour les thèmes suivants : sécurisation de

l'accès au site, études, autorisations administratives, la demande ou la réponse à la demande de proposition technique et financière pour le raccordement au réseau, sécurisation de l'accès à l'eau, contrats de fournitures et de travaux) ;

- une note présentant les moyens du candidat pour assurer la réalisation du projet (comprenant notamment les méthodes et équipements pour assurer les missions de maîtrise d'ouvrage, les moyens techniques pour assurer la construction ainsi que l'exploitation du site, les méthodes et équipements pour réduire l'impact environnemental durant les phases de construction, d'exploitation et de démantèlement, le nombre et l'expérience des effectifs d'encadrement dont dispose le candidat pour réaliser ces missions, le cas échéant, la répartition des rôles au sein du groupement, et les éléments relatifs aux autorisations réglementaires déjà préparés ou le cas échéant les autorisations déjà obtenues) ;
- une note indiquant au maximum dix références dont le candidat se prévaut en matière de projets industriels « comportant des risques technologiques (par exemple de type Seveso) » mis en service par lui-même ou les actionnaires qui le contrôlent au cours des dix dernières années et pour lesquels le coût d'investissement est supérieur à 30 M€. Les sociétés nouvellement créées pourront se prévaloir des expériences de leurs dirigeants ou des actionnaires qui les contrôlent. Pour chaque référence le candidat doit indiquer :
 - i. la localisation, les caractéristiques et l'objet du projet concerné ;
 - ii. le coût d'investissement ;
 - iii. le rôle concret qu'il a joué dans le projet ;
 - iv. la durée des travaux et la date de mise en service industrielle ;
 - v. les risques technologiques présentés par le projet ;
 - vi. les éléments d'expérience retirés de cette référence et qu'il estime les plus pertinents pour la conduite du projet objet de la candidature.

Motifs d'élimination

Les motifs d'élimination à l'issue de la phase de candidature au dialogue concurrentiel sont les suivants :

- En cas d'absence ou d'incomplétude d'une ou plusieurs pièces demandées, l'ADEME peut, sans y être tenue, demander aux candidats de compléter leur dossier, dans un délai identique pour tous. En l'absence de fourniture des pièces requises, la candidature est rejetée.
- Si le candidat ne remplit pas les exigences minimales en matière de capacités économiques et financières ou techniques requises par le document de consultation, la candidature est rejetée.
 - S'agissant des capacités économiques, le candidat doit :
 - présenter un chiffre d'affaires annuel moyen supérieur à 100 M€ HT (le cas échéant consolidé avec celui des ou de certains actionnaires qui le contrôlent) sur les 3 derniers exercices clos disponibles. En cas de groupement, les chiffres d'affaires de tous les membres du groupement sont additionnés pour l'examen de cette exigence ;
 - fournir une attestation relative à l'absence de statut d'entreprise en difficulté pour le candidat et les actionnaires qui le contrôlent.
 - S'agissant des capacités techniques :
 - le candidat doit présenter au minimum cinq références techniques ;
 - le coût d'investissement total au titre des références présentées doit être d'au moins 100 M€ ;
 - le projet présenté doit respecter les conditions techniques d'éligibilité à la procédure.

Il convient de noter que si le candidat s'appuie sur les capacités d'autres opérateurs économiques, en particulier des actionnaires qui le contrôlent ou d'autres tiers, il justifie des capacités de ces opérateurs et apporte la preuve qu'il en disposera pour l'exécution de son projet.

Départage des candidats

Le nombre maximal de candidats admis à participer pour la 1^{ère} période de la procédure est de cinq. Si le nombre de candidats satisfaisant les exigences minimales est supérieur à cinq, des critères de sélection des candidats sont précisés par le projet de document de consultation objet du présent avis. Ils sont établis sur la base des documents fournis par les candidats et portent sur :

- le degré de maturité du projet et la crédibilité de la date de mise en service projetée, noté sur deux points (/2) ;
- le nombre et la pertinence des références au titre de capacités techniques, noté sur un point (/1), et financières, noté sur un point (/1) ;
- le montant total (en M€) des références apprécié sur la base du coût d'investissement au titre de capacités techniques, noté sur un point (/1), et financières, noté sur un point (/1).

2.4 Phase de dialogue concurrentiel

Le ministre chargé de l'énergie invite les candidats sélectionnés à participer au dialogue concurrentiel et leur transmet un projet de cahier des charges ainsi qu'un règlement de consultation qui précisera notamment les modalités de déroulement du dialogue.

Le projet de document de consultation prévoit que les échanges avec les candidats sur le projet de cahier des charges sont d'une durée de 120 jours et que 20 jours plus tard, un cahier des charges définitif est établi. Le ministre chargé de l'énergie se réserve toutefois la possibilité de modifier ce calendrier.

Thèmes abordés lors du dialogue concurrentiel

Les différents thèmes du dialogue seront abordés par le biais de contributions, ainsi que le cas échéant, de sessions d'auditions. Le document de consultation aborde une première liste de thèmes envisagés.

2.5 Phase de désignation des offres lauréates

À l'issue du dialogue concurrentiel, les candidats seront invités à remettre leurs dossiers de demande d'aide finale. Les lauréats sont désignés 30 jours après la date limite de dépôt des dossiers.

En application de l'article R. 812-14 du code de l'énergie, les dossiers des candidats seront évalués sur les critères suivants, par ordre décroissant d'importance :

- pour au moins 70% de la pondération totale, un critère prix apprécié en fonction du niveau de subvention demandé par tonne de CO₂ évitée ;
- pour au plus 30% de la pondération totale, des critères hors prix, qui doivent notamment comprendre, selon l'article L. 812-3 du code de l'énergie, le bilan carbone de l'installation et la contribution aux objectifs énoncés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie⁴.

3. ANALYSE DE LA CRE

Les analyses et recommandations présentées ci-dessous ont pu être enrichies grâce à des échanges avec la Direction Générale de l'Énergie et du Climat, l'ADEME ainsi qu'avec des acteurs de la filière (producteurs et financeurs).

⁴ Le document de consultation évoque à ce stade : l'optimisation de la ressource électrique, les délais d'intervention en cas de panne, la certification des caractéristiques du procédé de production d'hydrogène par tiers de confiance reconnu en Europe, la sécurisation des données, la mutualisation de la consommation industrielle et la contribution au développement des énergies renouvelables et bas-carbone.

3.1 Principe de sélection des candidatures éligibles et restriction du nombre de participants à la procédure

La CRE considère que, s'agissant d'un mode de soutien pérenne à la filière, les pouvoirs publics devront veiller à ne pas établir des exigences trop strictes en matière de capacités techniques et financières afin de ne pas entraver l'émergence d'une diversité d'acteurs sur ce marché naissant. A cet égard, la constitution d'une garantie financière d'exécution ainsi que la mise en place de pénalités adéquates en cas d'abandon de projet devraient être suffisantes pour permettre d'atteindre un taux de chute acceptable pour l'Etat de projets dont la taille est notamment plus petite que celle des projets éoliens en mer. La CRE a déjà eu l'occasion d'exprimer cette position dans son avis sur le décret encadrant la procédure⁵.

La CRE considère par ailleurs que la volonté des pouvoirs publics de s'assurer de la bonne concrétisation du ou des projet(s) lauréat(s) de cette première tranche, ainsi que les contraintes inhérentes à la procédure de dialogue concurrentiel, peuvent justifier l'imposition d'exigences particulières quant aux capacités techniques et financières des candidats, ainsi que sur le nombre de candidats admis à participer au dialogue. Ces exigences ne doivent cependant pas constituer des barrières à l'entrée injustifiées, qui pourraient conduire à un manque de diversité des candidatures déposées, voire à une concurrence insuffisante si seul un nombre réduit de candidats peuvent prétendre y répondre.

La CRE formule ainsi ci-après plusieurs remarques et propositions s'agissant 1) des modalités de fixation des exigences minimales relatives aux capacités financières et techniques, 2) du nombre cible de candidats admis au dialogue concurrentiel, ainsi que des modalités de départage des candidats si leur nombre est supérieur à cette cible.

3.2 Exigences minimales relatives aux capacités financières

Le projet de document de consultation prévoit que, pour être sélectionnés, les candidats doivent justifier d'un chiffre d'affaires annuel moyen supérieur à 100 M€ HT.

Cette exigence de chiffre d'affaires minimale doit permettre de vérifier l'aptitude du candidat à assumer le risque financier de son projet et doit rester proportionnée à cet objectif. Or, bien que la métrique du chiffre d'affaires permette d'apprécier le niveau d'activité d'une entreprise, elle ne permet pas d'apprécier de façon satisfaisante la capacité du candidat à mobiliser les capitaux nécessaires à la réalisation du projet pour lequel il candidate. En effet, une entreprise peut présenter un chiffre d'affaires conséquent tout en réalisant des pertes importantes ce qui limite ses capacités à pouvoir mobiliser le financement nécessaire à la réalisation du projet.

Par ailleurs, l'exigence minimale requise n'est pas liée à la taille du projet candidat alors que ce paramètre influe sur le montant des capitaux qu'il sera nécessaire de mobiliser en vue de la réalisation du projet, ce qui ne semble pas suffisamment adapté à l'hétérogénéité des projets candidats à la procédure.

La CRE propose de remplacer ce critère d'admissibilité par le cumul i) de la constitution d'une garantie financière d'exécution dès la phase de candidature au dialogue concurrentiel et ii) de la justification des capacités financières nécessaires au financement du projet candidat, associée de critères minimaux relatifs notamment à la quantité de fonds propre au bilan du candidat.

Garanties financières de réalisation du projet

Le projet de document de consultation prévoit qu'à l'issue du dialogue concurrentiel, les candidats devront joindre à leurs dossiers de demande d'aide une garantie financière qui aura pour objet de garantir la mise en service du projet. En cas d'abandon du projet par un lauréat, l'Etat pourra prélever la totalité de la garantie financière.

La CRE recommande que cette garantie soit demandée aux candidats dès la phase de candidature au dialogue concurrentiel, afin de disposer d'un moyen efficace d'évaluation de la crédibilité financière du projet et du candidat qui le porte au moment de la candidature au dialogue concurrentiel, conformément à l'objectif poursuivi par le ministère de la transition énergétique. Cette garantie, bien que déposée au stade de la candidature au dialogue concurrentiel, serait donc uniquement activable en cas de désignation comme lauréat à l'issue de la procédure. Elle pourrait prendre la forme d'une consignation auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ou d'une garantie autonome à première demande émise au profit de l'Etat. Ces formes de garantie sont déjà prévues dans les appels d'offres relatifs aux énergies renouvelables électriques terrestres, pour lesquelles le candidat doit présenter une garantie financière au moment de la remise de son offre.

⁵ Délibération de la CRE du 23 mars 2023 portant avis sur un projet de décret relatif au dispositif de soutien à la production de certaines catégories d'hydrogène pris pour l'application de l'article L. 812-3 du code de l'énergie.

Le document de consultation pourrait prévoir que la garantie autonome à première demande puisse être constituée soit i) par un établissement de crédit, une entreprise d'assurance ou de cautionnement, soit ii) par l'un des actionnaires du candidat si celui-ci bénéficie d'un niveau de notation financière suffisant. Les cahiers des charges des procédures concurrentielles relatives à l'éolien en mer décrivent, par exemple, de façon précise les niveaux minimaux d'exigence qui pourraient être demandés.

Par ailleurs, le montant de cette garantie devrait être proportionnel à la puissance installée du projet envisagé (en prévoyant que le candidat ne pourra pas, à la suite du dialogue, soumettre une offre d'une puissance supérieure à celle couverte par la garantie) et cohérente avec le niveau de sanctions que l'Etat souhaite appliquer en cas de non-réalisation du projet. A titre d'exemple :

- dans le cadre des dialogues concurrentiels éolien en mer dit « A04 Normandie » et « A05 Sud Bretagne », le montant de la garantie financière à constituer s'élève à respectivement environ 4% et 5% des coûts d'investissement au moment de la désignation comme lauréat, puis augmente respectivement à environ 7,5% et 10% de ces coûts à un stade ultérieur de développement du projet⁶ ;
- dans le cadre de l'appel d'offres relatif au soutien à l'éolien terrestre, le montant de la garantie financière représente environ 2% des coûts d'investissement⁷ ;
- dans le cadre de la vente aux enchères pilote consacrée à la production d'hydrogène renouvelable lancée en août 2023 sous l'égide de la Banque européenne de l'hydrogène, les candidats ont dû fournir une garantie à hauteur de 4% du montant de la subvention sollicitée.

Cette garantie d'exécution couvrirait une durée allant de la remise du dossier de candidature au dialogue concurrentiel jusqu'à la mise en service du projet. Elle pourrait éventuellement être suivie d'une garantie couvrant certains risques d'exploitation ou des coûts de démantèlement si cela était jugé nécessaire : cela devra, le cas échéant, être prévu par le cahier des charges.

Cette condition d'admissibilité permettrait à l'Etat de s'assurer d'un niveau minimum de robustesse financière pour l'ensemble des participants au dialogue concurrentiel dans la mesure où la remise d'une telle garantie démontre que :

- le candidat est considéré comme suffisamment solvable par un acteur financier tiers pour être au moins en mesure de payer les pénalités prévues par l'Etat en cas de non-réalisation du projet (si le candidat est désigné lauréat)⁸ ; ou
- les investisseurs du candidat sont suffisamment confiants dans la capacité de ce dernier à réaliser le projet en cas d'obtention de la qualité de lauréat et ont suffisamment de fonds propres disponibles pour consigner cette somme.

L'imposition de cette exigence au stade de la candidature au dialogue concurrentiel devrait par ailleurs permettre d'éviter que certains participants au dialogue concurrentiel ne remettent pas d'offre car ils ne sont *in fine* pas en mesure de fournir une telle garantie à l'Etat.

Les échanges que la CRE a menés avec les porteurs de projet et acteurs financiers ont confirmé que la durée nécessaire à la mobilisation de telles garanties dépend principalement de son montant. En fonction du calendrier fixé *in fine* par le ministre chargé de l'énergie, un échelonnement du montant de la garantie exigé pourrait être envisagé entre la remise du dossier de candidature et la remise de l'offre à l'issue de la procédure. Par exemple, la garantie demandée au stade de la candidature au dialogue concurrentiel pourrait couvrir la moitié du montant des sanctions envisagées en cas de non-réalisation du projet et serait remplacée au moment de la remise de l'offre, par une garantie couvrant la totalité du montant de ces sanctions. **Une durée d'au moins un à deux mois serait tout de même nécessaire entre la publication du document de consultation définitif et la date limite de remise des candidatures pour laisser aux candidats le temps de constituer cette garantie.**

Exigences minimales relatives aux capacités financières

La CRE recommande de définir un critère d'admissibilité davantage fondé sur les besoins en financement auxquels sera réellement confronté le candidat pour la réalisation de son projet. Ce dernier prendrait en compte :

- la taille du projet, exprimée par un engagement sur la puissance maximale du projet candidat. Cet engagement serait contraignant dans l'offre finale ;

⁶ Hypothèse d'un coût d'investissement de respectivement 2 Mds€ et 1 Md€.

⁷ Hypothèse d'un coût d'investissement de respectivement 1,5 M€/MW.

⁸ Il convient de noter que dans le cas d'une garantie autonome à première demande, le tiers financier pourrait exiger du candidat, selon son profil, une consignation de tout ou partie du montant de la garantie.

- les modalités de financement envisagées à date par le candidat, telles que décrites au sein de la note relative aux moyens pour assurer le financement du projet. Ces dernières ne seraient toutefois pas contraignantes pour la suite de la procédure, afin de ne pas imposer de contrainte trop forte à ce stade du développement de projet.

Pour participer au dialogue concurrentiel, le candidat devrait ainsi être en mesure de justifier de sa capacité à financer son projet, en considérant un niveau d'investissement normatif fixé par le document de consultation correspondant à une hypothèse relativement « maximaliste » du montant des CAPEX (par exemple 2 M€/MW) :

- Si le candidat envisage de recourir à un financement *via* de la dette externe sans recours, il fournit, au sein de la note relative aux capacités techniques et financières, une preuve qu'un ou des partenaire(s) financier(s) manifeste(nt) un intérêt à financer le projet selon ces modalités à hauteur du montant envisagé par le candidat. Dans la mesure où il n'est pas souhaitable que le ratio dette/fonds propres soit défini de manière contraignante à ce stade de la procédure, il conviendrait d'établir un montant maximal de financement pouvant être justifié par de la dette externe, afin d'éviter des hypothèses irréalistes (par exemple 70%).
- Le candidat doit pouvoir justifier qu'il sera en mesure de financer sur bilan les montants qui ne seront pas financés par de la dette sans recours. Pour cela, il doit pouvoir justifier que le montant de ses fonds propres, le cas échéant consolidé avec ses actionnaires ultimes, est au moins égal aux fonds propres à apporter au projet. Les fonds propres des différents membres d'un groupement sont additionnés le cas échéant. Pour pouvoir se prévaloir des fonds propres de ses actionnaires, ces derniers doivent s'engager à mettre leurs capacités financières à la disposition du candidat.

Cette exigence permet de s'assurer que les fonds propres au bilan du candidat, qui sont éventuellement immobilisés par d'autres actifs, sont plus importants que la quantité de fonds propres supplémentaires que le candidat va devoir mobiliser pour financer le projet.

Il convient de préciser que ces montants ne devront pas être consignés par le candidat pendant la phase de dialogue concurrentiel.

3.3 Exigences minimales relatives aux capacités techniques

Le projet de cahier des charges prévoit que le candidat doit justifier du respect des conditions d'éligibilité à la procédure au sein d'une note de présentation de son projet (précisant notamment la puissance installée, les usages identifiés, le procédé de production de l'hydrogène et la nouveauté de l'installation). Le respect de ces conditions est un prérequis pour participer à la procédure.

Par ailleurs, le candidat doit produire une note indiquant les projets industriels mis en service dont le coût d'investissement est supérieur à 30 M€. Le nombre de références citées est limité à 10. Le projet de document de consultation prévoit comme prérequis pour participer à la procédure :

- un nombre de références présentées d'au moins 5 ;
- un coût d'investissement total au titre des références présentées d'au moins 100 M€.

Il convient de noter que le prérequis consistant à présenter des références avec un coût d'investissement total d'au moins 100 M€ est actuellement inopérant dans la mesure où le candidat doit déjà présenter au moins 5 références avec un coût d'investissement d'au moins 30 M€ chacune.

Par ailleurs, le fait de restreindre les références aux projets d'un coût d'investissement à 30 M€ ne permet pas forcément aux acteurs de présenter les projets de production d'hydrogène bas-carbone ou renouvelable mis en service qui sont généralement de taille modeste pour le moment. Ces derniers pourraient toutefois être pertinents si les capacités techniques du candidat sont évaluées dans le cadre du départage entre candidats.

La CRE recommande de limiter à 5 le nombre maximum de références pouvant être présentées afin d'éviter une trop forte dilution des références réellement pertinentes pour le projet candidat et de prévoir comme exigence minimale que le candidat dispose d'au moins 3 références jugées pertinentes avec un coût d'investissement supérieur à un seuil minimal fixé dans le document de consultation.

Afin de limiter le niveau de barrière à l'entrée, le seuil minimal de 30M€ de coût d'investissement pourrait être abaissé, par exemple, à 10M€.

Par ailleurs, l'absence de références ne devrait pas pouvoir justifier, pour ce seul motif, le rejet de la candidature d'une entreprise récemment créée. Le service instructeur doit pouvoir s'appuyer, sur le modèle de ce qui existe en commande publique, sur d'autres renseignements fournis par le candidat (organigramme, curriculum vitae, fonctions exercées par les dirigeants de l'entreprise, description des moyens humains et matériels qu'un autre opérateur économique s'engage à mettre à sa disposition pour l'exécution du marché, etc.). **Ainsi, la CRE accueille favorablement la disposition du cahier des charges permettant aux sociétés nouvellement créées de se prévaloir de l'expérience passée de ses dirigeants.** Il conviendrait toutefois de préciser dans le document de consultation les notions de « société nouvellement créée » et de « dirigeant ».

3.4 Sélection des candidats pour participer à la procédure

Nombre de candidats sélectionnés

Le document de consultation prévoit :

- qu'un nombre maximal de 5 candidats pourra être admis à participer au dialogue concurrentiel ;
- que la taille des projets candidats devra être au minimum de 30 MW.

Si le nombre de candidats participants au dialogue concurrentiel est de 5, la puissance cumulée des offres déposées à l'issue de la procédure devrait a priori être supérieure à 150 MW, ce qui correspond à la puissance cumulée de soutien que l'Etat souhaite allouer lors de cette 1^{ère} période. Toutefois, il n'est pas possible à ce stade de savoir précisément :

- si la puissance cumulée des offres pouvant être déposées à l'issue du dialogue concurrentiel excèdera largement ou non 150 MW ;
- si l'ensemble des candidats déposeront une offre à l'issue du dialogue. En effet, les implications et engagements exacts liés à la remise d'une offre ne seront connus qu'au moment de la publication du cahier des charges définitif. Il est ainsi possible qu'un certain nombre de candidats décident finalement de ne pas remettre d'offres.

Il existe donc un risque, plus ou moins important selon la taille des projets retenus pour participer au dialogue, d'une concurrence insuffisante lors de la phase de sélection des offres. Il pourra ainsi être nécessaire d'intégrer des clauses permettant de maintenir une concurrence suffisante. Cette problématique pourrait être abordée dans le cadre du dialogue concurrentiel.

La CRE recommande, pour cette première période, d'augmenter à 8 le nombre maximal de candidats pouvant participer au dialogue concurrentiel, ce qui devrait permettre :

- de garantir qu'une plus grande hétérogénéité d'acteurs et de typologies de projet puissent participer à l'élaboration de la 1^{ère} version d'un cahier des charges relatif au soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou décarboné, qui servira probablement de base pour celui des périodes à venir ;
- de limiter le risque que le volume d'offres *in fine* retenu soit inférieur au volume cible de la 1^{ère} période.

Par ailleurs, la CRE recommande que la méthode exacte de sélection des dossiers en cas de dépassement de la puissance appelée soit précisée dans le cahier des charges, ce qui permettra d'avoir plus de visibilité sur la taille des projets sélectionnés pour la participation au dialogue concurrentiel et donc de fixer la méthode en conséquence⁹. Le document de consultation pourrait, à ce stade, simplement se contenter d'indiquer que la puissance allouée pourra excéder 150 MW mais ne pas dépasser 1,2 fois la puissance appelée comme l'indique le projet de document de consultation.

Critères de départage entre les candidats éligibles

Des critères ont été établis pour départager les candidats si le nombre de candidats satisfaisant les exigences minimales décrites au paragraphe 2.3 de la présente délibération est supérieur à cinq. Dans le projet de document de consultation, ces derniers se basent pour un tiers sur le degré de maturité du projet présenté, pour un tiers sur les capacités techniques du candidat et pour un tiers sur ses capacités financières.

⁹ La méthode de sélection des dossiers prévue actuellement dans le document de consultation ne résiste pas à tous les cas de figure : si les 3 dossiers les mieux classés ont chacun une puissance installée de 100 MW et les 2 derniers une puissance installée de 30 MW, l'application du critère conduirait à retenir la 1^{ère} offre et les 2 dernières ce qui ne semble pas pertinent.

S'agissant des capacités financières des candidats, les exigences minimales requises doivent permettre de sélectionner des candidats étant capables de mobiliser des financements pour développer le projet pour lequel ils candidatent. **Bien que l'introduction d'un niveau minimal requis en matière de capacités financières permette d'augmenter les chances de succès des projets, il ne semble pas pertinent, selon la CRE, de départager différents dossiers conformes sur cette base, comme cela est actuellement prévu dans le projet de document de consultation (nombre total de références pertinentes et montant total du coût d'investissement associé à ces références).**

S'agissant des capacités techniques des candidats évaluées sur la base des références présentées par le candidat, la CRE estime que, bien que pertinent, cet élément est particulièrement difficile à objectiver, au vu de la diversité des technologies, tailles et maturités des projets, qui pourraient être présentées. Le service instructeur devrait juger de la pertinence de chaque référence présentée par le candidat par rapport au rôle joué par le candidat et ses dirigeants ainsi que par rapport aux compétences techniques nécessaires à la réalisation du projet objet de la procédure. **A ce stade, la mise en œuvre ce critère semble donc complexe : il serait *a minima* nécessaire de donner plus de précisions sur le type de références qui seront jugées pertinentes et sur la classification des références entre elles (par exemple, préciser si le développement d'un électrolyseur de petite taille serait jugé comme une meilleure référence qu'un projet industriel de grande taille mais impliquant des risques SEVESO).**

La CRE considère qu'une évaluation du degré de maturité du projet et des moyens pour assurer sa réalisation¹⁰ sont les aspects les plus pertinents à prendre en compte pour départager différentes candidatures, afin de retenir les projets avec le plus de chances de succès au stade du dialogue concurrentiel. Elle recommande ainsi de faire porter la majorité de la notation sur ces aspects.

A titre d'exemple, les points qui pourraient être analysés de manière approfondie pour départager, sur la base de leurs capacités techniques, les candidats éligibles pourraient être:

- l'avancement dans la sécurisation de l'acheteur de l'hydrogène produit ;
- l'avancement dans le processus de raccordement électrique ;
- l'avancement dans l'approvisionnement électrique ;
- l'avancement dans la sécurisation du site ;
- l'avancement dans l'identification des sous-traitants ;
- le nombre et l'expérience des effectifs dont dispose le candidat pour assurer la réalisation des missions de maîtrise d'ouvrage, de conception, de construction, d'exploitation et de maintenance d'opérations comparables au projet ;
- les éléments relatifs aux demandes d'autorisations (ou le cas échéant les autorisations déjà obtenues).

3.5 Organisation générale de la procédure

Forme du soutien

La CRE recommande de privilégier un système de rémunération dépendant de la quantité d'hydrogène effectivement produite, c'est-à-dire une aide au fonctionnement, plutôt qu'une aide à l'investissement. En effet :

- le fait que l'État supporte une part des investissements pourrait inciter les porteurs de projets à envisager des projets avec un risque de coût échoué plus important (par exemple, démarrer la construction d'un projet pour lequel la commercialisation de l'hydrogène n'est pas sécurisée) ;
- pour la sélection des lauréats, la comparaison entre des offres demandant uniquement une aide à l'investissement et d'autres demandant une aide au fonctionnement et à l'investissement sera délicate et nécessitera de faire de multiples hypothèses (en particulier des hypothèses s'agissant du taux d'actualisation à utiliser pour les dépenses de l'État et de la production prévisionnelle des projets demandant une aide à l'investissement).

La CRE a déjà eu l'occasion d'exprimer cette position dans son avis sur le décret encadrant la procédure¹¹. Ce point sera à préciser dans le cahier des charges de la procédure.

¹⁰ Présentés dans la note correspondante prévue par le document de consultation.

¹¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 septembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'hydrogène.
12/17

Instruction des offres

Les articles R. 8121 à R. 812-26 du code de l'énergie désignent l'ADEME comme service instructeur de la procédure. La CRE, qui a eu l'occasion d'échanger avec l'ADEME dans le cadre de l'élaboration du présent avis, rappelle qu'elle se tient à sa disposition afin de lui apporter, si nécessaire, un appui technique supplémentaire sur ses sujets de compétence.

Recours au dialogue concurrentiel dans le cadre des futures procédures

La CRE considère qu'il n'est pas justifié de recourir à un dialogue concurrentiel pour les futures procédures, dans la mesure où il allonge considérablement les délais de désignation des candidats retenus. Ce dernier pourra être remplacé par une phase de concertation et/ou de consultation sur les modalités des cahiers des charges applicables aux différentes périodes, organisée en amont de la sélection des candidats éligibles prévue par l'article L. 812.3 du code de l'énergie. Un tel fonctionnement permettrait : 1) une participation plus large des parties prenantes à la consultation¹², 2) des confrontations constructives entre celles-ci, 3) une plus grande transparence de la procédure.

Calendrier de la procédure

La CRE rappelle que conformément à l'article R. 812-15 du code de l'énergie, il convient d'intégrer son avis sur le futur cahier des charges dans le calendrier prévisionnel présenté dans le projet de document de consultation.

Par ailleurs, le calendrier prévisionnel accorde un délai d'un mois au service instructeur pour l'évaluation des candidatures au dialogue concurrentiel. En cas de nécessité de départage de candidats, **un délai de 2 mois semble plus réaliste.**

Enfin, le calendrier prévisionnel accorde un délai de 30 jours au service instructeur pour l'évaluation des candidatures. **Selon la complexité des critères finaux de notation des offres, un délai plus important pourra s'avérer nécessaire.**

Maintien de la composition des candidats et groupements candidats

S'agissant du cadre dérogatoire permettant à un candidat de modifier sa composition lors du dialogue concurrentiel, la CRE recommande de prévoir une simple information du service instructeur, sans que son avis ne soit requis, lorsque la modification envisagée est manifestement sans incidence sur les capacités techniques et financières du candidat et qu'elle n'est pas de nature à conduire à la méconnaissance des dispositions du présent document de consultation ou des principes et règles régissant la procédure de mise en concurrence. Cette disposition permettrait de simplifier la procédure.

Par ailleurs, le document de consultation prévoit qu'une seule modification de composition du candidat est possible pendant la durée du dialogue concurrentiel. La CRE considère que cette disposition est particulièrement restrictive compte tenu des incertitudes relatives à la durée du dialogue concurrentiel.

Cumul d'aides

Les dispositions relatives au cumul des aides ne sont pas mentionnées dans le document de consultation. **La CRE recommande de préciser cet aspect dès le lancement de la procédure afin d'offrir aux candidats une plus grande visibilité sur les aides qu'ils pourraient éventuellement mobiliser par ailleurs.**

Durée des contrats de soutien

Le document de consultation prévoit que la procédure porte sur l'attribution de subventions « sur 15 ans ». Dans mesure où la durée de soutien optimale n'est pas nécessairement identique pour chaque projet, **la CRE recommande d'indiquer que le soutien porte sur une durée maximale de 15 ans** et de préciser ce point dans le cahier des charges, à la suite du dialogue concurrentiel.

¹² L'exemple de l'éolien en mer montre qu'il serait particulièrement pertinent de pouvoir associer des acteurs tiers (constructeurs et financeurs notamment) au processus d'élaboration du cahier des charges.

Date de mise en service et traitement des retards de raccordement

Le document de consultation prévoit une date de mise en service au plus tard le 31 décembre 2026, en l'absence de recours contre les autorisations administratives nécessaires au projet.

Compte tenu des incertitudes sur la durée de la procédure, la CRE recommande de prévoir une durée limite de mise en service en nombre de mois à partir de la date de désignation comme lauréat.

Par ailleurs :

- l'article 2.5 prévoit que la durée du contrat ne sera pas réduite et qu'aucune sanction ne sera applicable en cas de retard directement lié à un retard dans la réalisation des travaux de raccordement ;
- l'article 1.3 n'indique pas que la date limite de mise en service peut être reportée en cas de retards liés aux raccordements.

La CRE recommande d'uniformiser les rédactions de ces deux articles et de prévoir que les retards liés à la mise à disposition des ouvrages de raccordement soient un motif de report de la date butoir, uniquement lorsqu'ils ne sont pas anticipables et imputables au candidat, à l'instar des recours contre les autorisations administratives.

Encadrement de la puissance des projets éligibles

Le projet de cahier des charges prévoit une puissance minimale des projets éligibles de 30 MW. Ce seuil minimal se justifie par la nécessité opérationnelle de retenir un nombre restreint de candidats du fait de l'organisation d'un dialogue concurrentiel. Pour le soutien de la filière à terme, s'il n'est plus fait recours à la procédure de dialogue concurrentiel, un tel seuil ne sera plus nécessairement justifié. En effet, si l'objectif pour les pouvoirs publics est de retenir les projets les plus pertinents, notamment économiquement, la taille des projets permettant a priori des effets d'échelle, le soutien s'orientera naturellement vers les projets de plus grande taille si la mise en concurrence porte notamment sur leur compétitivité¹³.

Le projet de cahier des charges ne prévoit par ailleurs pas de puissance maximale des projets éligibles. Ainsi, la puissance cumulée de soutien alloué lors de cette procédure fixé à 150 MW (pouvant éventuellement être dépassée de 20%), pourrait être pourvue par un projet unique.

Si l'objectif est une mise sur le marché rapide d'hydrogène renouvelable ou décarboné, **il pourrait être opportun de définir une taille maximale de projet** correspondant, par exemple, à 90 MW, afin de s'assurer qu'au moins deux projets distincts seront soutenus¹⁴. En effet, un projet de grande taille pourra nécessiter une période de montée en charge plus conséquente : il peut être opportun que ces projets soient éventuellement soutenus pour une partie de leur puissance via la 1^{ère} période de mise en concurrence, puis soutenus pour leur montée en charge via des tranches ultérieures. Par ailleurs, le fait de ne retenir qu'un seul projet concentre davantage le risque de non-concrétisation des volumes appelés lors de cette 1^{ère} période clé pour la montée en charge d'une filière naissante.

La définition d'« Installation » dans le projet de document de consultation devrait alors être précisée pour indiquer explicitement qu'une unité de production d'hydrogène ayant vocation à être exploitée au titre d'une même autorisation environnementale pourra candidater sous forme de plusieurs tranches aux différentes périodes de la procédure (ou dans le cadre de procédures futures).

Limitation du nombre de projet présenté par un candidat

La CRE accueille favorablement la disposition visant à limiter la participation au dialogue concurrentiel à un seul projet par candidat qui permet :

- d'impliquer une plus grande diversité d'acteurs et de projets lors des discussions sur le cahier des charges ;
- d'assurer un degré de concurrence plus important lors de la phase de remise des offres.

La CRE recommande toutefois de préciser davantage la façon dont cet aspect sera traité lors de l'évaluation de l'admissibilité du projet.

¹³ A contrario, des projets de plus faibles puissances pourraient présenter des temps de développement plus court.

¹⁴ Le document de consultation prévoit actuellement que la puissance cumulée allouée à celle-ci pourra dépasser le plafond de 150 MW du fait de l'admission de la dernière offre la mieux notée, pour atteindre 180 MW au maximum. Si le seuil de 180 MW n'évolue pas, limiter la taille des projets à 90 MW permet donc de s'assurer qu'au moins 2 projets seront sélectionnés.

Critères de sélection des offres à l'issue du dialogue concurrentiel

La CRE considère que le document de consultation devrait préciser que les critères de sélection hors-prix qui seront appliqués à l'issue du dialogue concurrentiel, seront susceptibles d'évoluer lors du dialogue.

3.6 Autres recommandations

- La définition d'hydrogène renouvelable pourrait être davantage précisée dans l'article 1.1.1.
- Compte tenu de la nouveauté de la procédure et du nombre conséquent de documents à préparer en vue d'une candidature, il serait plus pertinent de prévoir que les réponses apportées par le ministre chargé de l'énergie sur le document de consultation soient rendues publiques au plus tard 2 semaines avant la date limite de dépôt des candidatures (au lieu du délai d'une semaine actuellement prévu par l'article 3.2).
- L'article 3.4.1 prévoit que les facultés de régularisation du dossier à la suite d'une demande du service instructeur ne s'appliquent pas à l'identification du candidat. Compte tenu du nombre d'erreurs importantes que la CRE peut observer sur ce point lors d'autres instructions similaires, elle recommande de laisser cette possibilité ouverte.
- L'article 3.5 ne précise pas que ce sont les candidats les mieux notés qui sont sélectionnés pour participer au dialogue concurrentiel.
- L'article 4.1 pourrait prévoir que la liste des candidats sélectionnés soit automatiquement publique afin de rendre la procédure plus transparente.
- L'article 5 de l'annexe 1 pourrait préciser davantage les pièces attendues relatives à la description des débouchés de l'hydrogène produit (clients potentiels déjà identifiés, manifestation d'intérêt pour le projet).
- Les points ii) de l'article 3.4.3. et iii) de l'article 3.4.4. devraient préciser si les montants minimaux des coûts d'investissement s'apprécient hors taxe ou non.

AVIS DE LA CRE

Par courrier reçu le 10 octobre 2023, la CRE a été saisie par la ministre de la transition énergétique pour avis, en application de l'article R. 812-3 du code de l'énergie, d'un projet de document de consultation relatif à une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel portant sur le soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou bas carbone.

La CRE formule plusieurs recommandations dans le présent avis.

- S'agissant des exigences minimales relatives aux capacités financières :
 - remplacer le critère d'admissibilité actuellement prévu par le cumul i) de la constitution d'une garantie financière d'exécution dès la phase de candidature au dialogue concurrentiel et ii) de la justification des capacités financières nécessaire au financement du projet candidat, assortie de critères minimaux relatifs notamment à la quantité de fonds propres au bilan du candidat.
- S'agissant des exigences minimales relatives aux capacités techniques :
 - limiter à 5 le nombre maximum de références pouvant être présentées afin d'éviter une trop forte dilution des références réellement pertinentes pour le projet candidat ;
 - prévoir comme exigence minimale que le candidat dispose d'au moins 3 références jugées pertinentes avec un coût d'investissement supérieur à un seuil minimal fixé dans le document de consultation ;
 - afin de limiter le niveau de barrière à l'entrée, le seuil minimal de 30M€ de coût d'investissement pourrait être abaissé, par exemple, à 10M€.
- S'agissant de la sélection des candidats pour participer à la procédure :
 - augmenter à 8 le nombre le nombre maximal de candidats pouvant participer au dialogue concurrentiel, ce qui devrait permettre i) de garantir qu'une plus grande variété d'acteurs et de typologies de projets puissent participer à l'élaboration de la 1ère version d'un cahier des charges relatif au soutien à la production d'hydrogène renouvelable ou décarboné, qui servira probablement de base pour celui des périodes à venir, et ii) de limiter le risque que le volume d'offres *in fine* retenu soit inférieur au volume cible de la 1ère période ;
 - la méthode exacte de sélection des dossiers en cas de dépassement de la puissance appelée ne devrait pas être précisée dès le document de consultation, mais précisée dans le cahier des charges, lorsque les incertitudes sur la taille des projets sélectionnés sont moins importantes ;
 - la majorité de la notation du critère de départage entre les candidats éligibles devrait porter sur une évaluation du degré de maturité du projet et des moyens pour assurer sa réalisation, afin de retenir les projets avec le plus de chances de succès au stade du dialogue concurrentiel.
- S'agissant de l'organisation générale de la procédure :
 - privilégier un système de rémunération dépendant de la quantité d'hydrogène effectivement produite, plutôt qu'une aide à l'investissement ;
 - les retards liés à la mise à disposition des ouvrages de raccordement devraient être un motif de report de la date butoir uniquement lorsqu'ils ne sont pas anticipables et imputables au candidat ;
 - une taille maximale de projet pourrait être définie afin de s'assurer qu'au moins deux projets distincts soient soutenus ;
 - préciser que les critères de sélection hors-prix, qui seront appliqués à l'issue du dialogue concurrentiel, seront susceptibles d'évoluer lors du dialogue.

23 novembre 2023

Enfin, la CRE considère qu'il n'est pas justifié de recourir à un dialogue concurrentiel pour les futures procédures, dans la mesure où il allonge considérablement les délais de désignation des candidats retenus. Ce dernier pourra être remplacé par une phase de concertation et/ou de consultation.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition énergétique, ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré à Paris, le 23 novembre 2023.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON