



N° 5170

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mars 2022.

PROPOSITION DE LOI

*visant à faciliter le recours à l'autoconsommation collective et
à promouvoir la transition énergétique,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par
Mme Frédérique DUMAS,
députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France s'est fixé, ces quinze dernières années, des objectifs ambitieux afin de contenir le réchauffement climatique. La publication par décret, en avril 2020, de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour les périodes 2019-2023 et 2024-2028 en est un bon exemple.

Cette programmation pluriannuelle de l'énergie table sur une moindre dépendance à l'égard des énergies fossiles afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Parvenir à cet objectif requiert de jouer sur deux leviers : accroître les efforts en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et accélérer la transition énergétique.

D'autant qu'avec un recul de 1,9 % de nos émissions de gaz à effets de serre en 2019, nous sommes encore très loin des - 3 % attendus à partir de 2025, et les périodes de confinement résultant de la crise sanitaire de la covid-19 n'ont permis qu'une baisse limitée des émissions de CO₂.

Il faudra également accroître le rythme de déploiement des énergies renouvelables afin qu'elle participe à hauteur du cap fixé par la PPE de 33 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030.

L'autoconsommation collective répond à cette double ambition de réduire nos émissions de gaz à effets de serre et de favoriser le développement d'énergies vertes.

Les crises sanitaire et géopolitique que nous affrontons doivent nous conduire à accélérer la mutation de l'économie face au changement climatique et de réduire nos dépendances. C'était l'ambition du plan de relance, qui a prévu de mobiliser une partie des crédits vers la transition écologique. Une partie du budget a ainsi été fléché vers l'efficacité énergétique (6,7 milliards d'euros pour la rénovation énergétique et 500 millions d'euros pour l'efficacité énergétiques de l'industrie). Toutefois, cette majoration des crédits n'est prévue que pendant deux ans et, permettra à peine de revenir au niveau d'investissements publics atteint en 2018 par le Crédit d'Impôt Transition Energétique (CITE). De même, l'élargissement du dispositif aux propriétaires bailleurs, aux 9^{ème} et 10^{ème} décile, et aux copropriétés ; ainsi que les dispositions relatives à la rénovation énergétique dans le projet de loi climat et résilience, vont dans le bon sens. Mais sans moyens à la hauteur de l'ambition, ni pérennité des

dispositifs d'aide, nous ne parviendrons pas atteindre nos objectifs sur le long terme.

Les énergies renouvelables, à l'exception près de l'hydrogène vert, sont pour leur part absentes du plan de relance. Et France 2030, n'est pas venu corriger cet écueil.

Pourtant, les objectifs de production d'énergies renouvelables ne pourront, être atteints qu'à condition de mettre en œuvre une politique à la fois ambitieuse et concrète.

Elle passe par la mobilisation de l'échelon local et la mise en œuvre d'un système de production d'énergie décentralisée, source de richesses et d'emplois pour les territoires.

Dans cet optique, les projets participatifs, fondés sur l'implication directe des citoyens et des acteurs économiques, constituent un élément essentiel pour permettre l'ancrage et l'appropriation des projets d'énergies renouvelables, réduire ainsi les dépendances et répondre aux enjeux de la transition énergétique dans son ensemble.

À cet effet, l'Union européenne a adopté, en décembre 2018, une directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, qui fait de l'autoconsommation collective, un élément central.

L'autoconsommation collective permet à un groupe de consommateurs et de producteurs d'électricité de s'associer, au sein d'une même entité, autour d'un projet commun de production d'électricité renouvelable locale. Ce dispositif présente l'avantage de permettre une action concrète qui se matérialise au quotidien : la réduction de la facture d'énergie ainsi que la sécurisation de l'approvisionnement. Les particuliers et les industriels qui font le choix de recourir à l'autoconsommation collective se voient ainsi garantir leur prix d'approvisionnement en électricité sur une partie de la facture d'énergies sur vingt ou vingt-cinq ans. À l'heure où la facture énergétique explose en raison de la reprise économique et de la guerre en Ukraine, cette stabilité dans les prix de l'énergie devient un impératif.

En outre, grâce à ce mode de production, la dépendance à un système centralisé est moins forte et permet donc une plus grande sécurité de l'approvisionnement. Dans les milieux diffus, tels que la Bretagne où 80 % de l'électricité est importée, l'autoconsommation collective participerait

donc à réduire la fracture territoriale, et constitue à ce titre un véritable enjeu d'aménagement du territoire.

L'autoconsommation collective a été introduite dans le droit français par la loi Transition énergétique du 17 août 2015 et codifiée à l'article L. 315-2 du code de l'énergie. Depuis, quelques évolutions juridiques ont été mises en œuvre afin de la rendre plus attractive. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit ainsi que les organismes d'habitation à loyer modéré pourront désormais « *créer, gérer et participer à des opérations d'autoconsommation collective* ». Par ailleurs, le texte a pérennisé le périmètre expérimental de l'autoconsommation collective prévu par la loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) à travers la notion d'autoconsommation collective étendue. Il a également amendé l'article L. 315-1 du code de l'énergie, afin de reconnaître l'intervention du tiers-investisseur dans l'opération d'autoconsommation individuelle.

En dépit de ces quelques évolutions, les pouvoirs publics ne semblent pas disposés à inciter à la généralisation de ce mode de consommation. La programmation pluriannuelle de l'énergie est peu ambitieuse, prévoyant seulement 50 opérations en 2023 alors même qu'Enedis en dénombre d'ores et déjà plus d'une quarantaine en service. Par ailleurs, l'autoconsommation collective ne bénéficie d'aucun soutien spécifique, d'aucune subvention ou compensation, ni de tarif garanti sur l'électricité consommée. Plus globalement, ce modèle de production, dont la spécificité est d'être également un mode de consommation, ne semble rentrer dans aucune des cases définies par l'administration.

Aujourd'hui, compte tenu des particularités du modèle français, avec un prix de l'électricité bas, des dispositions fiscales peu favorables aux opérations d'autoconsommation et des coûts d'installation qui restent importants, le modèle de l'autoconsommation collective n'est pas immédiatement rentable. Le temps de retour sur investissement, estimé à plus de 24 ans, décourage les investisseurs.

Le **titre I^{ER}** de cette proposition de loi vise donc à mettre en œuvre un cadre permettant de s'assurer que le producteur d'une opération d'autoconsommation d'énergie puisse couvrir ses coûts de production, s'assurer une rentabilité raisonnable et proposer un prix de vente de l'électricité aux consommateurs qui soit compatible avec les offres du marché. L'objectif poursuivi n'est pas de soutenir artificiellement un modèle économique défaillant, mais de permettre à des petites unités de production

de se développer afin que l'autoconsommation collective devienne un mode de production et de consommation d'avenir.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi prévoit de lever un premier frein financier en étendant le bénéfice des Certificats d'économie d'énergie (CEE) aux opérations d'autoconsommation collective et individuelle. Si la Ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, estime qu'une telle opération « affaiblirait les aides disponibles dont nous avons besoin pour les économies d'énergie », nous considérons, au contraire, qu'elle participerait aux objectifs de lutte contre le gaspillage d'énergie. Loin de se cantonner à une simple action de substitution d'énergie, l'autoconsommation collective permet de consommer moins et mieux. En effet, en favorisant une consommation de proximité, les opérations d'autoconsommation collective réduisent la distance parcourue par les électrons et limitent ainsi les pertes de réseau. Elles ouvrent également la possibilité aux particuliers de s'approprier leur énergie, en étant des consomm'acteurs et en valorisant des modes de production plus vertueux.

Par ailleurs, si « d'autres aides existent pour soutenir le développement des énergies renouvelables », comme le relevait la Ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, lors des débats sur le projet de loi Climat et résilience ; celles-ci sont inadaptés aux spécificités du modèle de l'autoconsommation ou sont insuffisantes.

L'autoconsommation collective n'est éligible à aucune aide aux énergies renouvelables : elle ne bénéficie d'aucune exonération fiscale, ni d'obligation d'achat. En outre, son Turpe spécifique n'est pas avantageux.

Quant aux petites installations d'autoconsommation individuelle, elles ne bénéficient que d'une prime à l'investissement pour l'acquisition de panneaux solaires. Celle-ci couvre 10 % du prix d'achat, quel que soit le revenu du demandeur, et est versée sur 5 ans, contrairement aux dispositifs comme MaPrimeRenov' qui sont versés en une fois rapidement après l'achat du système de chauffage par exemple. En l'état, les aides ne sont ni suffisantes, ni attractives pour les ménages et notamment les plus modestes. Les CEE offrent donc une alternative de financement intéressante.

Afin d'accompagner les investisseurs et les financeurs dans la transition énergétique, l'**article 2** met en œuvre un mécanisme de Prêts garantis par l'État (PGE), appelé « Prêt d'amorçage écologique ». Il octroie une garantie d'État pour les prêts liés aux investissements dans des projets visant à réduire la consommation énergétique ou l'empreinte carbone des entreprises, tous secteurs d'activité confondus. Ce nouveau mécanisme permet de faciliter la

transition énergétique en réduisant le budget engagé de l'État sur des projets d'énergie renouvelable. Il acte, également, le passage à une logique assurantielle dans laquelle les fonds de l'État ne seraient débloqués qu'en cas d'échec des projets d'autoconsommation collective.

Afin de garantir l'efficacité économique et écologique d'un tel mécanisme, l'octroi de ces « PAE » est conditionné à la mise en œuvre d'un plan de transition chiffré comportant un engagement de résultat et un suivi de la part des porteurs de projets. Un décret en Conseil d'État, définit les sanctions financières prononcées par l'autorité administrative en cas de non-respect des obligations de publication et de planification prévues par le présent article.

L'**article 3**, révisé les modalités de fixation du tarif d'utilisation du réseau public de transport d'électricité (TURPE) afin de mettre en œuvre d'un cadre permettant aux autoconsommateurs de payer en fonction de la nature des coûts qu'ils génèrent pour le financement du réseau. En effet, si lors de la loi Energie et Climat, les parlementaires avaient invité la CRE à mettre en œuvre un micro-TURPE permettant de favoriser effectivement le développement des opérations, et leur soutenabilité financière ; le régulateur n'a pas fait suite à cette évolution législative. À l'heure actuelle la Commission de régulation de l'énergie (CRE) poursuit sa double tarification optionnelle complexe, avec un turpe réduit pour les flux autoproduits, qui circulent entre les participants, et un Turpe plus élevé (+15 %) pour les flux alloproduits (achetés au réseau). Ce mécanisme n'est pas assez intéressant pour rendre le modèle économique de l'autoconsommation collective viable. L'une des solutions pourrait être d'exonérer les projets au cours des dix premières années, le temps que les projets atteignent un seuil de rentabilité, puis d'adapter le TURPE à l'utilisation réelle du réseau entre le lieu de production et le lieu de consommation.

Dans la même logique, l'**article 4** exonère les autoconsommateurs de Taxe Intérieure sur la Consommation Finale d'Electricité (TICFE) et de Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) les flux autoproduits, comme c'est le cas pour l'autoconsommation individuelle. Cette aide implicite est permise par l'article 15 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cet article laisse effet aux États membres la faculté de prévoir des exonérations partielles ou totales des taxes sur l'électricité d'origine renouvelable. Par ailleurs, cette exonération permettrait d'alléger les lourdes formalités comptables auxquelles sont exposés les autoconsommateurs collectifs, sans pour autant restreindre les

recettes fiscales de l'État. En effet, en raison de la taille et du faible nombre d'opérations d'autoconsommation collective, le bénéfice fiscal de la TICFE est aujourd'hui moindre pour la collectivité publique. Par ailleurs, lorsqu'un producteur investit dans une opération d'autoconsommation collective au lieu de recourir aux mécanismes de soutien publics (appels d'offres ou guichet), les économies pour les finances publiques sont substantielles.

En outre, l'autoconsommation collective subit des freins juridiques. Elle fait intervenir plusieurs producteurs ou consommateurs, regroupés au sein d'une personne morale organisatrice (PMO), ce qui engendre de la complexité et impacte la chaîne de valeur. L'**article 5** supprime donc l'obligation de mettre en œuvre une Personne Morale Organisatrice (PMO) afin de simplifier le *process*. Il prévoit toutefois de désigner un interlocuteur pour garantir la cohésion et la cohérence de l'opération. Si les producteurs paraissent plus armés que les consommateurs pour interagir avec le gestionnaire de réseau, ils ne sont pas nécessairement des professionnels de l'autoconsommation. Aussi, l'article ouvre la possibilité que soit désigné un mandataire pour gérer les clés de répartitions directement en lien avec le consommateur, via des compteurs dédiés. L'organisation de l'autoconsommation collective s'aligne ainsi sur le fonctionnement de l'autoconsommation individuelle.

Enfin l'**article 6** demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur l'impact du développement de l'autoconsommation collective sur le dimensionnement du réseau électrique. En effet, avec le développement de la mobilité électrique dans les prochaines années les opérations d'autoconsommation collective pourraient servir de solutions de stockage « gratuites » qui permettraient de consommer l'énergie solaire pendant les heures de plus forte consommation, et ainsi de diminuer progressivement le dimensionnement du réseau public grâce à l'abaissement des pointes de consommation. Un développement important des opérations d'autoconsommation collective couplé avec celui de la mobilité électrique pourraient éviter dans les prochaines années des coûts de renforcement du réseau public de distribution, qu'il est nécessaire de quantifier.

Nous avons déposé plusieurs amendements permettant de renforcer l'attractivité de l'autoconsommation collective lors de l'examen de la loi de finances de 2022 et de la loi climat et résilience. Dans la mesure où ils ont tous été rejetés sous prétexte que le soutien apporté à l'autoconsommation collective était déjà suffisant, il nous a semblé nécessaire d'élaborer une proposition de loi mettant en exergue les failles des aides existantes, pointant les atouts de cette production d'énergie et

proposant de nouveaux outils pour en favoriser le développement. D'autant que la dernière crise sanitaire et les événements géopolitiques en Ukraine nous ont rappelé la nécessité de renforcer notre autonomie en matière de production énergétique.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

LEVER LES FREINS FINANCIERS À L'AUTOCONSOMMATION COLLECTIVE

Article 1^{er}

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Après le *e* du 6° de l'article L. 221-7, il est inséré un *e bis* ainsi rédigé :
- ③ « *e bis*) À des opérations d'autoconsommation ; ».
- ④ 2° À la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 221-8, après le mot : « évitées », sont insérés les mots : « par le recours à des énergies renouvelables ».

Article 2

- ① I. – La garantie de l'État peut être accordée aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement ou par des prêteurs mentionnés à l'article L. 548-1 du code monétaire et financier, à compter du 1^{er} janvier 2023, à des entreprises immatriculées en France investissant dans la transition énergétique.
- ② II. – La garantie mentionnée au I s'exerce en principal, intérêts et accessoires dans la limite d'un encours total garanti de 20 milliards d'euros.
- ③ III. – Les prêts couverts par la garantie prévue au I doivent répondre à un cahier des charges défini par arrêté du ministre chargé de l'économie. Ils sont conditionnés à la mise en œuvre d'un plan de transition chiffré comportant un engagement de résultat et un suivi de la part des porteurs de projets. Ils comportent un différé d'amortissement minimal de douze mois et une clause donnant à l'emprunteur la faculté, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle calculée en nombre d'années, selon son choix et dans la limite d'un nombre maximal d'années précisé par l'arrêté susmentionné. Les concours totaux apportés par l'établissement

prêteur à l'entreprise concernée ne doivent pas avoir diminué, lors de l'octroi de la garantie, par rapport au niveau qui était le leur le 1^{er} janvier 2023.

- ④ IV. – Les caractéristiques de la garantie prévue au I, notamment le fait générateur de son appel et les diligences que les établissements prêteurs doivent accomplir avant de pouvoir prétendre au paiement des sommes dues par l'État à son titre, sont définies par l'arrêté prévu au III. La garantie est rémunérée et ne peut couvrir la totalité du prêt concerné. Elle n'est acquise qu'après un délai de carence, fixé par le cahier des charges. Elle ne peut être accordée à des prêts bénéficiant à des entreprises faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux titres II, III et IV du livre VI du code de commerce.
- ⑤ V. – Pour les demandes de garanties portant sur des prêts consentis aux entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos, moins de cinq mille salariés ou qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, l'établissement prêteur notifie à l'établissement mentionné au VI du présent article les créances qui répondent au cahier des charges prévu au III. Cette notification vaut octroi de la garantie, sous réserve du respect de ces conditions. Les garanties portant sur des prêts consentis aux entreprises qui emploient, lors du dernier exercice clos, au moins cinq mille salariés et qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros sont octroyées par arrêté du ministre chargé de l'économie.
- ⑥ VI. – L'établissement de crédit Bpifrance Financement SA est chargé par l'État, sous le contrôle, pour le compte et au nom de l'État, d'assurer, à titre gratuit, le suivi des encours des prêts garantis mentionnés au I, de percevoir et de reverser à l'État les commissions de garantie et de vérifier, en cas d'appel de la garantie, que les conditions définies dans le cahier des charges prévu au III sont remplies. Dans ce dernier cas, il procède au paiement des sommes dues en application du IV, remboursées par l'État dans des conditions fixées par une convention.
- ⑦ VII. – Les modalités d'application du présent article, notamment celles du contrôle exercé par l'État sur la mise en œuvre de ces dispositions par Bpifrance Financement SA, sont fixées par décret.
- ⑧ VIII. – Le présent article est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans îles Wallis et Futuna. Pour l'application du présent article en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, le seuil de 1,5 milliard d'euros mentionné au V est fixé à 178,95 milliards de francs CFP. La contrevaletur en euros des encours garantis en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna s'impute sur le plafond mentionné au II.

- ⑨ IX. – Dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État, l’autorité administrative sanctionne financièrement les entreprises soutenues qui ne respectent pas les obligations de publication et de planification prévues par le présent article.

Article 3

- ① Après l’article L. 315-3 du code de l’énergie, il est inséré un article L. 315-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 315-3-1.* – Les tarifs d’utilisation du réseau public de transport d’électricité applicables aux sites ou entreprises ayant souscrit un contrat d’autoconsommation collective sont réduits d’un pourcentage fixé par décret par rapport au tarif d’utilisation du réseau public de transport normalement acquitté. Ce pourcentage est déterminé en tenant compte de l’impact positif de ces profils de consommation sur le système électrique.
- ③ « Le niveau des tarifs d’utilisation du réseau de transport d’électricité prend en compte la réduction mentionnée au premier alinéa dès son entrée en vigueur, afin de compenser la perte de recettes qu’elle entraîne pour les gestionnaires de réseau concernés.
- ④ « Un décret fixe les conditions et modalités d’application de la réduction des tarifs d’utilisation du réseau public de transport d’électricité aux entreprises ou sites ayant souscrit un contrat d’autoconsommation collective. ».

Article 4

La première phrase du 4° du 5 de l’article 266 *quinquies* C du code des douanes est ainsi rédigée : « Produite par tous les producteurs d’électricité qui la consomment intégralement ou partiellement pour les besoins de leur activité, ou qui fournissent de l’électricité renouvelable au sens de l’article L. 315-2 du code de l’énergie à un ou plusieurs consommateurs finals parties à une opération d’autoconsommation collective. ».

TITRE II

SIMPLIFIER LE RECOURS À L'AUTOCONSOMMATION COLLECTIVE

Article 5

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 315-2, les mots : « au sein d'une personne morale » sont remplacés par les mots : « par un contrat de consommation collective ».
- ③ 2° Au début de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 315-4, les mots : « La personne morale mentionnée à l'article L. 315-2 organisatrice d'une opération d'autoconsommation collective » sont remplacés par les mots : « Les producteurs liés aux consommateurs par des contrats de consommation collective ou leur mandataire ».

TITRE III

RENFORCER LES PERFORMANCES ÉNERGÉTIQUES DES BÂTIMENTS

Article 6

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'impact du développement des opérations d'autoconsommation sur le dimensionnement du réseau électrique.

Article 7

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.