



DÉLIBÉRATION N° 2017-078

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif à l'autoconsommation d'électricité et modifiant les articles D. 314-15, D. 314-23 à D. 314-25 du code de l'énergie

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, SAISINE ET COMPÉTENCE DE LA CRE

L'article L. 134-10 du code de l'énergie dispose que « la Commission de régulation de l'énergie est préalablement consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire relatifs à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité [...] et à leur utilisation ».

Par un courrier du 10 mars 2017, reçu le 13 mars 2017, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet de décret relatif à l'autoconsommation d'électricité et modifiant les articles D. 314-15, D. 314-23 à D. 314-25 du code de l'énergie. À titre liminaire, la CRE se félicite de la qualité des échanges entre services avec l'autorité administrative préalablement à cette saisine.

L'article 119 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi, afin de « mettre en place les mesures techniques nécessaires à un développement maîtrisé et sécurisé des installations destinées à consommer tout ou partie de leur production électrique, comportant notamment la définition du régime de l'autoproduction et de l'autoconsommation, les conditions d'assujettissement de ces installations au tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité et le recours à des expérimentations. Un régime spécifique est prévu pour les installations individuelles d'une puissance inférieure à 100 kilowatts ».

Dans le cadre de cette habilitation, une ordonnance n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité a été adoptée après avis de la CRE¹. Cette ordonnance a elle-même été ratifiée par la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Le projet de décret dont la CRE a été saisie pour avis vise à préciser, par des mesures réglementaires, les modalités d'application des articles L. 315-1 à L. 315-8 du code de l'énergie portant sur l'autoconsommation d'électricité. Il a, en outre, pour objectif de modifier les articles D. 314-15, D. 314-23 à D. 314-25 de la partie réglementaire du même code, qui définissent les critères d'éligibilité des installations de production d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables à l'obligation d'achat et au complément de rémunération.

La présente délibération comporte une présentation du contenu de ce projet de décret, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet son avis.

¹ Délibération de la CRE du 13 juillet 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation d'électricité.

2. CONTENU DU PROJET

2.1 Concernant les conditions d'éligibilité d'installations de production à l'obligation d'achat et au complément de rémunération

L'article 1^{er} du projet de décret modifie la liste des installations éligibles à l'obligation d'achat d'électricité et au complément de rémunération en guichet ouvert.

S'agissant de la filière éolienne, il supprime le bénéfice de l'obligation d'achat et restreint le bénéfice du complément de rémunération aux installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées à terre « *ne possédant aucun aérogénérateur de puissance nominale supérieure à 3 MW et dans la limite de six aérogénérateurs* ».

Pour plusieurs autres filières, le décret redéfinit le périmètre des installations éligibles à l'obligation d'achat ou au complément de rémunération en indiquant que leur puissance doit être inférieure et non inférieure ou égale à une valeur seuil.

2.2 Concernant l'autoconsommation d'électricité

L'article 2 du projet de décret a pour objet d'ajouter un chapitre V au titre I^{er} du livre III de la partie réglementaire du code de l'énergie, afin de préciser les conditions d'application des articles L. 315-1 à L. 315-8 du même code relatifs à l'autoconsommation d'électricité.

Le projet d'article D. 315-1 définit le « *pas de mesure* » des quantités produites et consommées comme étant celui utilisé pour la mise en œuvre du règlement des écarts.

Le projet d'article D. 315-2 précise les conditions d'application de l'article L. 315-3, qui prévoit que la CRE établit des « *tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité spécifiques* » : le projet de décret précise que, pour être éligible à de tels tarifs dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective, « *la puissance installée des installations exploitées par un même producteur est inférieure ou égale à 100 kilowatts* ».

Afin de permettre une comptabilisation au pas de mesure du règlement des écarts, le projet d'article D. 315-3 impose aux utilisateurs des réseaux publics souhaitant participer à une opération collective d'autoconsommation d'électricité d'être équipés par les gestionnaires de réseaux de distribution d'un système de comptage conforme à l'article R. 341-4 du code de l'énergie, devant notamment « *comporter un traitement des données enregistrées permettant leur mise à disposition au moins quotidienne* ».

Le projet d'article D. 315-4 introduit les conditions mathématiques définissant, pour chaque pas de mesure, la quantité autoconsommée globale dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective, y compris lorsqu'y participent des installations de stockage, comme le dispose désormais l'article L. 315-1 du code de l'énergie.

Le projet d'article D. 315-5 permet d'encadrer la quantité de production pouvant être affectée, à chaque pas de mesure, à chacun des consommateurs participant à une telle opération et qui, comme le précise le projet d'article D. 315-7, est déduite de la « *part fourniture* » qui leur est facturée par leurs fournisseurs respectifs.

Le projet d'article D. 315-6 définit les modalités de répartition de la quantité de production à affecter entre consommateurs dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective. Cette répartition peut être définie dans le cadre d'un contrat entre la « *personne morale* », qui regroupe les producteurs et les consommateurs participant à l'opération (situés « *en aval d'un même poste public de transformation d'électricité de moyenne en basse tension* »), et le gestionnaire du réseau public de distribution concerné. Elle peut s'exprimer sous la forme d'un coefficient ou d'une méthode mathématique permettant de les calculer. Le projet d'article définit également une répartition par défaut d'affectation de la production aux consommateurs concernés, au *pro rata* de leurs consommations mesurées sur chaque pas de mesure.

Les projets d'article D. 315-8 et D. 315-9 introduisent de nouvelles obligations de publication dans la documentation technique de référence des gestionnaires de réseaux de distribution. Il s'agit d'y publier, d'une part, les « *modalités de traitement des demandes d'autoconsommation collective* » et, d'autre part, un modèle du contrat, introduit précédemment, entre la personne morale liant les utilisateurs des réseaux participant à l'opération d'autoconsommation et le gestionnaire du réseau de distribution concerné. Le projet d'article D. 315-9 définit les éléments minimaux à inclure à ce contrat.

Le projet d'article D. 315-10 fixe la puissance installée maximale d'une installation de production en dessous de laquelle il est autorisé, en application de l'article L. 315-5, que des injections d'électricité soient « *cédées à titre gratuit au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité auquel cette installation de production est raccordée et rattachées au périmètre d'équilibre de ce dernier* », dans le cadre d'une opération d'autoconsommation. Cette puissance est fixée à 3 kilowatts.

Le projet d'article D. 315-11 fixe les modalités d'application de l'article L. 315-7 du code de l'énergie, en définissant les informations devant nécessairement figurer dans les déclarations des installations de production aux gestionnaires de réseaux de distribution dans le cadre d'opérations d'autoconsommation.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Sur la liste des installations de production d'électricité éligibles à l'obligation d'achat et au complément de rémunération

Le projet de décret objet du présent avis met en cohérence la liste des installations de production d'électricité éligibles à l'obligation d'achat et au complément de rémunération avec les arrêtés publiés au cours de l'année 2016 pour les installations hydrauliques² et les cogénérations utilisant du gaz naturel³ ainsi qu'avec les projets d'arrêté non encore publiés, mais sur lesquels la CRE a rendu un avis⁴, portant sur les installations utilisant du biogaz issu d'installations de stockage de déchets non dangereux et sur les installations éoliennes à terre.

S'agissant du soutien aux installations hydrauliques, la CRE note que le projet de cahier des charges de l'appel d'offres sur lequel elle a rendu un avis le 6 avril 2017⁵ définit un mécanisme de soutien unique pour chacune des gammes de puissance à la différence du précédent appel d'offres⁶ qui permettait aux installations de puissance comprise entre 500 kW et 1 MW d'arbitrer entre deux mécanismes de soutien. La CRE regrette toutefois que la problématique de la coexistence de deux dispositifs de soutien pour une même installation ait été résolue au bénéfice de l'arrêté tarifaire. Elle considère en effet, comme elle l'avait indiqué dans son avis⁷ sur l'arrêté du 13 décembre 2016 susmentionné¹, que « *la détermination [...] d'un niveau de rémunération permettant le développement d'installations nouvelles sans introduire de risque de rentabilité excessive est particulièrement délicate [...] compte tenu de la très grande diversité des conditions technico-économiques des installations [...]* ». Elle propose en cohérence de supprimer la possibilité pour ces installations de bénéficier d'un contrat de complément de rémunération en modifiant le projet de décret objet du présent avis.

S'agissant du soutien aux installations éoliennes terrestres, la CRE demande, comme précisé dans son avis du 23 mars 2017 susmentionné, « *de réserver le bénéfice du guichet ouvert aux installations, par exemple de moins de 6 MW, quelle que soit leur composition, situées sur des sites actuellement non équipés* ». À défaut, la CRE recommande de préciser si la limite de 3 MW introduite au projet d'article D. 314-23 du code de l'énergie inclut ou exclut un aérogénérateur de cette puissance, à l'instar des précisions qui ont été apportées pour les autres filières.

Concernant les zones non interconnectées (ZNI), comme elle l'avait indiqué dans son avis du 9 décembre 2015⁸, la CRE considère qu'« *l'exception des installations photovoltaïques de petite puissance [pour lesquels les coûts présentent une relative homogénéité], les appels d'offres doivent être préférés aux tarifs d'achat* » « *si les conditions garantissant un niveau de concurrence satisfaisant sont réunies* ». « *À défaut, il doit être fait recours à un contrat d'achat conclu avec l'opérateur historique après analyse des coûts et évaluation de la compensation par la CRE* ».

La CRE considère que le projet de décret devrait être modifié en ce sens.

3.2 Sur le seuil de la puissance de production autorisée pour être éligible à bénéficiaire de tarifs spécifiques d'utilisation des réseaux publics

L'article L. 315-3 du code de l'énergie dispose que la CRE « *établit des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité spécifiques pour les consommateurs participants à des opérations d'autoconsommation, lorsque la puissance installée de l'installation de production qui les alimente est inférieure à 100 kilowatts* ».

Or le projet d'article D. 315-2 définit, « *pour la mise en œuvre* » de l'article L. 315-3, que, « *dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective, la puissance installée des installations exploitées par un même pro-*

² Arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement.

³ Arrêté du 3 novembre 2016 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations de cogénération d'électricité et de chaleur valorisée à partir de gaz naturel implantées sur le territoire métropolitain continental et présentant une efficacité énergétique particulière.

⁴ Délibération de la CRE du 18 février 2016 portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal du biogaz issu d'installations de stockage de déchets non dangereux
Délibération de la CRE du 23 mars 2017 portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions du complément de rémunération de l'électricité produite par les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent de six aérogénérateurs au maximum

⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 6 avril 2017 portant avis sur le projet de cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques situées en France métropolitaine continentale

⁶ Appel d'offres lancé le 29 avril 2016 par l'avis au JOUE n° 2016/S 084-148167

⁷ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 3 mars 2016 portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement.

⁸ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 décembre 2015 portant avis sur le projet de décret relatif au complément de rémunération mentionné à l'article L. 314-18 du code de l'énergie

ducteur est inférieure ou égale à 100 kilowatts ». Il autorise ainsi plusieurs unités de production d'électricité à participer à une même opération d'autoconsommation collective et, ainsi, à cumuler une puissance dépassant le seuil de 100 kilowatts, en dessous duquel l'opération est éligible à bénéficier de tarifs spécifiques d'utilisation des réseaux publics.

Tout d'abord, la CRE considère que cette extension de la définition des opérations d'autoconsommation collective à des puissances de production qui peuvent être importantes pose question. Ces opérations constituent, en effet, une pratique encore en développement, dont aucun retour d'expérience n'a encore permis d'évaluer les conséquences techniques, économiques, tarifaires.

Par ailleurs, la CRE rappelle, ainsi qu'elle l'a exprimé dans sa délibération du 13 juillet 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation d'électricité, qu'elle n'était pas favorable à la création de catégories tarifaires spécifiques qui pourraient à terme figer la structure des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Elle rappelle que la loi lui confère une compétence en matière de fixation des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité, alors que la rédaction actuelle du projet d'article D. 315-2 tend à restreindre ces possibilités. Lors de l'établissement des « *tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité spécifiques pour les consommateurs participants à des opérations d'autoconsommation, lorsque la puissance installée de l'installation de production qui les alimente est inférieure à 100 kilowatts* », elle prend naturellement en compte les effets de l'autoconsommation sur l'utilisation des réseaux publics, notamment amont, tout en s'assurant que les solidarités entre les utilisateurs de ces réseaux concernant leur financement soient maintenues.

En conséquence, la CRE demande la suppression du projet d'article D. 315-2 du code de l'énergie.

3.3 Sur la définition de la quantité autoconsommée dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective

Le projet d'article D. 315-4 définit la quantité autoconsommée à répartir entre consommateurs dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective. Elle ne peut excéder, à chaque pas de mesure, « *ni la somme des productions* », « *ni la somme des consommations* » rattachées à cette opération. Il est en outre précisé que « *lorsqu'il existe une unité de stockage [...], les quantités stockées [...] sont considérées comme celles d'un consommateur et [celles] déstockées [...] comme celles d'un producteur de l'opération d'autoconsommation* ».

La CRE considère que cette définition de la quantité autoconsommée à l'échelle de l'opération est pertinente. Tout d'abord, elle permet de prendre en compte indifféremment toutes les situations de raccordement d'une éventuelle installation de stockage, que celle-ci soit couplée à une installation de production, à une installation de consommation, voire qu'elle soit directement raccordée aux réseaux publics de distribution. En outre, il est fondé que l'énergie stockée soit comptabilisée comme de la consommation éligible à bénéficier de l'affectation d'une fraction de la production autoconsommée sur le même pas de mesure (il s'agit bien d'un flux local d'énergie, au sens de la loi, c'est-à-dire en aval d'un même poste HTA/BT) ; ou bien, dans le cas où le stockage aurait lieu sans production concomitante, comme un soutirage normal sur les réseaux. Réciproquement, l'énergie déstockée doit bien être considérée comme une production, éligible à être autoconsommée par les autres consommateurs.

Conservant cette idée, la CRE propose cependant de simplifier la rédaction des deux dernières phrases du deuxième alinéa du projet d'article D. 315-4, qui pourrait être formulée ainsi : « *À chaque pas de mesure, la quantité d'électricité produite affectée aux consommateurs, éventuellement augmentée de l'énergie stockée, est inférieure ou égale à la production totale de l'opération, éventuellement augmentée de l'énergie déstockée* ».

3.4 Sur les modalités de calcul de la répartition de la production autoconsommée

Le projet d'article D. 315-5 consiste, pour chaque pas de mesure, à définir la « *quantité de production affectée à un consommateur* » participant à une opération d'autoconsommation collective comme le « *produit de la quantité d'électricité produite par les installations de production [...] par un coefficient de répartition de la production* ».

La CRE estime pertinent que le projet de décret propose aux utilisateurs liés par une opération d'autoconsommation de convenir entre eux d'une répartition de la production autoconsommée pouvant se fonder sur des critères statiques extérieurs à la production d'énergie : par exemple par application d'une clé de répartition liée aux tantièmes d'une copropriété, ou par participation au financement d'une installation de production ou de stockage d'électricité, etc. La production autoconsommée par le groupement peut également faire l'objet d'un comptage autonome ou d'échanges d'énergie entre utilisateurs, que la personne morale traduira, à chaque pas de mesure, par des coefficients de répartition déterminés dynamiquement.

La CRE considère également que la répartition par défaut définie dans le projet de décret (« *au prorata de la consommation individuelle de chaque consommateur* », en application du projet d'article D. 315-6) est de nature à

proposer aux participants d'une opération d'autoconsommation collective une répartition simple et facilement compréhensible.

3.5 Sur les modalités de transmission de la répartition de la production autoconsommée

Le projet d'article D. 315-7 dispose que la « *quantité d'électricité devant être attribuée au fournisseur d'un consommateur participant à une opération d'autoconsommation collective au titre de la part fourniture [...] correspond à la différence entre la courbe de charge mesurée de sa consommation et [celle] reconstituée de ses quantités de production affectées* » dans le cadre de l'opération.

Le mécanisme introduit par les opérations d'autoconsommation collective implique que le fournisseur soit informé des modalités d'affectation à chaque pas de mesure des quantités d'électricité autoconsommées affectées à ses clients, à la fois pour la justesse de sa facturation et l'exactitude des flux affectés au périmètre de son responsable d'équilibre.

En ce sens, la CRE recommande que le projet d'article D. 315-8 précise, s'agissant du gestionnaire du réseau public de distribution concerné par l'opération d'autoconsommation collective, que ce dernier met à la disposition de chacun des fournisseurs des consommateurs finals participant à l'opération les règles d'affectation de la production autoconsommée, d'une part, et la répartition retenue, d'autre part.

AVIS DE LA CRE

À titre liminaire, la CRE se félicite de la qualité des échanges entre services avec l'autorité administrative préalablement à la saisine de la CRE du projet de décret *relatif à l'autoconsommation d'électricité et modifiant les articles D. 314-15, D. 314-23 à D. 314-25 du code de l'énergie*.

Concernant l'article 1^{er} de ce projet de décret, elle demande la prise en compte des recommandations formulées au paragraphe 3.1 visant à organiser le soutien selon la filière concernée au travers du dispositif le plus pertinent.

Concernant l'article 2 de ce même projet de décret, elle émet un avis favorable, sous réserve de la prise en compte de ses demandes et de ses recommandations, rappelées ci-dessous :

- elle demande la suppression du projet d'article D. 315-2 du code de l'énergie, en ce qu'il autorise des opérations d'autoconsommation collective dont la puissance de production serait supérieure à 100 kW à bénéficier de tarifs d'utilisation des réseaux publics spécifiques. Ces opérations constituent, en effet, une pratique encore en développement, dont aucun retour d'expérience n'a encore permis d'évaluer les conséquences techniques, économiques, tarifaires. Par ailleurs, ainsi qu'elle l'a exprimé dans sa délibération du 13 juillet 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'autoconsommation d'électricité, la CRE rappelle qu'elle n'était pas favorable à la création de catégories tarifaires spécifiques qui pourraient à terme figer la structure des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité ;
- elle recommande :
 - que la simplification de rédaction des deux dernières phrases du deuxième alinéa du projet d'article D. 315-4 proposée soit prise en compte ;
 - qu'il soit ajouté, au projet d'article D. 315-8, que le gestionnaire du réseau public de distribution concerné par l'opération d'autoconsommation collective mette à disposition de chacun des fournisseurs des consommateurs finals participant à l'opération les modalités de répartition de la production autoconsommée, d'une part, et la répartition retenue, d'autre part.

La CRE rappelle, en outre, que :

- l'autoconsommation – et, en particulier, l'autoconsommation collective – pose d'importantes questions s'agissant de son articulation avec le modèle de péréquation des coûts de réseaux et donne lieu à des transferts en cette matière et, dans le domaine fiscal, entre les autoconsommateurs et les autres consommateurs. Il convient d'y porter une très grande attention ;
- le déploiement de systèmes de comptage évolués pour chacune des installations de production et de consommation participantes, comme prévu par le projet de décret, est nécessaire au développement de telles opérations d'autoconsommation, et contribuera, plus généralement, à un meilleur fonctionnement du marché de l'électricité ;
- ces opérations d'autoconsommation impliquent la transmission des courbes de mesure de chacun des utilisateurs participants, pour laquelle la preuve d'un consentement explicite devra être collectée.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE. Elle sera transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Délibéré à Paris, le 13 avril 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO