

7 décembre 2021



**OBJET : Lignes directrices sur les aides d'Etat et règlement général d'exemption par catégorie : les propositions d'Enercoop pour l'énergie citoyenne**

### Note d'Enercoop - Décembre 2021

Cette note s'inscrit dans la suite de propositions sur le cadre de soutien européen et du groupe de travail sur les projets d'énergie renouvelable à gouvernance locale. **Enercoop, fournisseur coopératif d'énergie renouvelable en France depuis 2005**, et ses partenaires (notamment Energie Partagée) ont répondu à la consultation sur le projet de révision des lignes directrices sur les aides d'Etat à la protection de l'environnement, à l'énergie et au climat (CEEAG) de l'été 2021. Ces positions ont été portées par nos partenaires européens membres de la European Community Power Coalition - CoPower (*cf lettre ouverte au Vice-président F. Timmermans et à la Commissaire M. Vestager de novembre 2021 en annexe*).

*Nota bene :* le projet de lignes directrices sur les aides d'Etat à la protection de l'environnement, à l'énergie et au climat et le projet de règlement général d'exemption par catégorie sont ci-après notés respectés "projet de CEEAG" et "projet GBER", reprenant ainsi les acronymes en anglais.

### **Lignes directrices sur les aides d'Etat (CEEAG) et règlement général d'exemption par catégorie (GBER) : de quoi s'agit-il ?**

Le projet de lignes directrices sur les aides d'Etat à la protection de l'environnement, à l'énergie et au climat (CEEAG) vise à l'alignement et la compatibilité/cohérence des règles des lignes directrices avec le Green Deal pour l'Europe et autres grands principes/politiques de l'UE dans le secteur de l'énergie en élargissant le champ d'application des lignes directrices et à offrir la flexibilité nécessaire pour les nouvelles technologies et nouveaux domaines en simplifiant les règles existantes. La Commission ambitionne également à aider les États membres à **atteindre les objectifs en matière d'énergie et de climat à moindre coût** pour les contribuables et sans distorsion induite de la concurrence sur le marché unique. La Commission européenne a lancé une consultation publique dans le cadre de sa proposition de projet de lignes directrices concernant les aides d'État en faveur du climat, de l'énergie et de l'environnement. L'adoption du projet final des lignes directrices est prévue pour le 1<sup>er</sup>

janvier 2022. Celles-ci remplaceront les lignes directrices concernant les aides d'État à l'énergie et à l'environnement 2014-2020 actuellement en vigueur suite à une prolongation.

**Les lignes directrices s'appliquent aux aides d'une certaine importance ou non visées par le Règlement Général d'exemption par catégories (GBER), règlement permettant d'éviter une notification préalable à la Commission.** Elles ont donc pour objet d'explicitier les conditions qu'une aide individuelle ou un régime d'aides doit remplir pour être autorisé(e) par la Commission dans le cadre d'une notification par l'État membre concerné. La Commission estime que la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques accrus de 2030 (paquet "Fit for 55"), tels que définis dans le Green Deal européen, nécessitera 350 Mrd€ d'investissements supplémentaires par an.

Les lignes directrices révisées prévoient 13 catégories d'aides dont la mobilité propre ou l'économie circulaire. Pour ce qui concerne les énergies renouvelables, la catégorie d'aides à l'énergie provenant de sources renouvelables est déjà reprise dans les lignes directrices actuellement en vigueur ; les nouvelles lignes directrices les présentent comme une disposition fourre-tout dont l'intention est d'englober toutes les technologies "bas carbone" qui peuvent y contribuer et permettre que les lignes directrices soient aussi évolutives que possible. Son champ d'application est étendu à toutes les technologies qui réduisent les gaz à effet de serre et améliorent l'efficacité énergétique, y compris celles provenant de sources fossiles ou fissiles.

Certaines aides réputées compatibles sont exemptées de notification à la Commission. La nature de ces aides est précisée dans des règlements dits d'exemption (à la procédure de notification), regroupés en un document unique, adopté en premier lieu en 2008, le règlement général d'exemption par catégorie (GBER). La procédure de révision du GBER est donc logiquement concomitante avec la révision des lignes directrices, afin de s'inscrire en cohérence. Comme en 2014, en couvrant de nouvelles catégories d'aides et relevant les seuils d'exemption, **l'actuel projet de GBER vise à permettre à la Commission de se concentrer sur les mesures d'aides ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur, et corrélativement, aux États membres, d'octroyer un plus grand nombre d'aides sans notification préalable.**

## Contexte européen

Le Green Deal européen vise à placer les citoyens au cœur de la transition énergétique en garantissant l'équité et l'inclusion. Cette initiative fait suite au paquet législatif "Une énergie propre pour tous les Européens", qui reconnaît les "clients actifs", les "autoconsommateurs d'énergies renouvelables", les "communautés d'énergies renouvelables" (CER) et les "communautés énergétiques citoyennes" (CEC) comme des acteurs distincts du marché dans la transition énergétique. Outre la promotion de l'égalité et de conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur de l'énergie, la politique de concurrence et les règles en matière d'aides d'État, en particulier, doivent contribuer à la mise en œuvre du Green Deal et guider les États membres afin qu'ils puissent se conformer à leurs obligations légales dans le cadre de ce paquet. **Il est à noter d'ailleurs que la révision envisagée de la directive énergies renouvelables ne prévoit pas de modification de l'article 22 sur les communautés d'énergie renouvelable, ce qui est une très bonne nouvelle.**

Les lignes directrices existantes de 2014 sur les aides d'État à la protection de

l'environnement et à l'énergie (EEAG) ont contribué paradoxalement à accroître les freins au développement des CER. En particulier, elles ont créé des conditions de concurrence inégales et implicitement discriminatoires pour les CER en mettant l'accent sur les appels d'offres pour le soutien aux énergies renouvelables et en ne reconnaissant pas suffisamment les problématiques juridiques et concrètes rencontrées par les acteurs du marché territoriaux et non commerciaux.

Le cadre juridique pour les CER créé par le paquet énergie-climat visait à remédier aux défaillances du marché et à créer des environnements politiques et juridiques favorables, afin que les communautés énergétiques puissent se développer au niveau national. Outre les lignes directrices, le règlement général d'exemption par catégorie (GBER) doit fournir des orientations claires et incitatives, afin que les États membres puissent innover dans la conception de régimes d'aide aux énergies renouvelables susceptibles de favoriser l'appropriation par la collectivité de la production d'énergies renouvelables dans leurs marchés de l'énergie.

Les nouvelles lignes directrices sur les aides d'Etat doivent être publiées en fin d'année par la Commission européenne. Par ailleurs, cette dernière invite les parties intéressées à commenter sa proposition de révision du règlement général d'exemption par catégorie (GBER) jusqu'au 8 décembre 2021. L'objectif de la révision proposée est de refléter les changements apportés à divers ensembles de lignes directrices sur les aides d'Etat (y compris le GBER), qui sont actuellement en cours de révision, et de faciliter davantage le financement public de la transition écologique de l'Union européenne.

## Etat des lieux de l'énergie citoyenne en France

Avec près de 250 projets recensés par Energie Partagée et des initiatives locales multiples et diverses, la dynamique territoriale des énergies renouvelables est réelle. A la suite d'un groupe de travail national sur les projets EnR à gouvernance locale, la ministre Barbara Pompili a tenu à marquer son soutien politique à ce type de montage et annoncé un plan d'actions de 10 mesures, avec un objectif de 1000 nouveaux projets EnR à gouvernance locale d'ici 2028 (voir en ligne : <https://www.ecologie.gouv.fr/energies-renouvelables-citoyennes>).

La mesure 4 du plan d'action prévoit d'**encourager les projets à gouvernance locale dans les dispositifs nationaux de soutien public aux énergies renouvelables** et d'apporter des réponses à plusieurs obstacles auxquels sont confrontés les projets à gouvernance locale :

- 1) l'interdiction de cumul des aides territoriales avec le tarif d'achat national : en effet **les dispositifs actuels ne permettent toutefois pas toujours de faire émerger l'ensemble des projets en développement** (nature sélective des appels d'offres, rémunération des arrêtés tarifaires calculée pour assurer une rentabilité à un "projet type") **ni de compenser les obstacles et caractéristiques spécifiques des projets à gouvernance locale** (faible expérience avec des projets similaires, absence de diversification des risques, animation du collectif local, taille limitée des projets, accès contraint aux financements, etc.), raison pour laquelle différentes régions et collectivités locales ont pu **mettre en place des dispositifs de soutien facilitant le développement de ces projets**, notamment sous forme d'aides à l'émergence, aux études et à

l'investissement. Pour les mêmes raisons, il est aujourd'hui impossible pour les coopératives ou structures reconnues d'utilité publique (possédant l'agrément français "ESUS") et développant des projets EnR soutenus par l'Etat de proposer une réduction fiscale aux citoyens investissant leur épargne au capital de ces structures ("dispositif Madelin"). Le dispositif d'incitation fiscale est en effet considéré comme une aide aux investissements sans possibilité de cumul avec les aides à la production d'EnR. Etant donné les spécificités des structures en question (soumises au principe de lucrativité limitée et de partage de la valeur excluant donc tout risque de sur rémunération des actionnaires), reconnues dans la directive sur les énergies renouvelables (RED II) de 2018, il est primordial que les règles européennes laissent la possibilité aux Etats membres d'autoriser la co-existence de plusieurs types d'aides publiques à la production d'EnR, sous conditions.

- 2) l'accès aux appels d'offres lancés par la Commission de Régulation de l'Énergie et la distorsion de concurrence face aux acteurs professionnels de l'énergie. Dans les appels d'offres nationaux d'ENR électriques, les projets à gouvernance locale peuvent bénéficier du dispositif du "bonus participatif", qui a connu d'importantes évolutions lors du renouvellement des mécanismes de soutien en 2021, prévoyant notamment la transition d'une prime financière directe (en € par MWh) à un bonus en points de notation de l'offre. Les effets de cette réforme par rapport à l'objectif de développement des projets à gouvernance locale doivent être appréciés à l'avenir. On peut néanmoins souligner que **le bonus participatif n'apporte qu'une aide très limitée à ces projets à gouvernance locale**, puisqu'il ne réduit pas en soi la complexité et les risques d'investissements échoués liés à la participation aux appels d'offres.

Rappelons que la Commission Européenne avait notamment précisé dans la directive sur les énergies renouvelables (RED II) de 2018 que les Etats membres *"veillent à ce que les communautés d'énergies renouvelables puissent participer aux régimes d'aide disponibles sur un pied d'égalité avec les grands acteurs"*, encourageant explicitement les Etats à *"prendre des mesures, telles que la communication d'informations, l'apport d'un soutien technique et financier, la réduction des exigences administratives, y compris des critères d'appels d'offres orientés vers les communautés, la création de créneaux d'appel d'offres adaptés aux communautés d'énergies renouvelables, ou permettre la rémunération des communautés d'énergies renouvelables par un soutien direct lorsqu'elles satisfont aux exigences applicables aux petites installations"* (Considérant 26 de la directive RED II).

C'est sur la base et en cohérence avec les éléments précités que nous portons les propositions suivantes.

## **Nos propositions sur les projets de lignes directrices sur les aides d'Etat révisées (CEEAG) et de règlement général d'exemption par catégorie en cours de révision (GBER)**

Même si Enercoop salue la révision du GBER pour s'aligner sur la révision des lignes directrices, l'absence de mention des communautés d'énergie renouvelable dans le projet de CEEAG est fortement dommageable. Le projet de de GBER porte donc logiquement les

mêmes incohérences et manquements.

## 1. Les aides aux communautés d'énergie renouvelable & autres acteurs non commerciaux doivent être explicitées dans le projet de CEEAG (et pas uniquement dans le GBER) pour être en cohérence avec la directive EnR

Le projet de CEEAG doit fournir des orientations claires et positives, afin que les États membres soient en mesure d'innover dans la conception de régimes de soutien aux communautés énergétiques et aux projets EnR qu'elles portent.

La directive RED II ne prescrit pas la manière dont les États membres doivent assurer l'égalité de traitement des CER. Néanmoins, les considérants donnent des indications claires (cf ci-dessous Considérant 26).

Enercoop suggère d'inscrire un chapitre/sous-chapitre spécifique sur les communautés d'énergie dans le projet de CEEAG, afin de fournir des orientations indispensables sur la manière dont les États membres peuvent leur fournir un soutien direct, en dehors des limites du système d'appels d'offres. Ce chapitre/sous-chapitre doit contenir :

- Des dispositions dédiées aux CER, reconnaissant leur position unique sur le marché et les défis qu'elles doivent relever en tant qu'acteurs non commerciaux ;
- Des seuils plus élevés pour exempter les CER et les autres petites installations de production d'énergies renouvelables de l'obligation de participer à des procédures d'appel d'offres ;
- Des orientations claires et concrètes pour aider les États membres à intégrer les CER dans leurs régimes de soutien, conformément à leurs obligations légales au titre de la directive RED II ;
- Un processus administratif simplifié pour les États membres qui souhaitent créer un soutien spécifique pour les CER dans leurs régimes nationaux de soutien aux EnR ;
- La reconnaissance de l'impact social des projets d'énergie renouvelable sur les territoires d'implantation et les acteurs locaux, ainsi que des dispositions favorables à l'intégration de critères sociaux dans les procédures d'appel d'offres EnR.

L'ajout d'une mention qui prévoit que *“les États membres peuvent accorder une plus grande souplesse en ce qui concerne les exigences de préqualification pour les projets développés et détenus à 100 % par des PME ou par des communautés d'énergie renouvelable, afin de réduire les obstacles à leur participation”* est insuffisante. **Le soutien aux CER doit être explicité et précisé.**

## 2. Mettre en cohérence le projet de GBER avec le Green Deal

Tout d'abord, le fait de placer la révision du GBER sous les rubriques des objectifs du Green Deal européen et des objectifs climatiques de l'Union pour 2030 et 2050, tels qu'adoptés dans le cadre de la loi européenne sur le climat, est à la fois bienvenu et nécessaire. Afin de s'inscrire en cohérence avec les autres objectifs politiques et réglementaires, et d'être véritablement à l'épreuve du temps, le GBER doit également intégrer (i) le principe de

l'efficacité énergétique d'abord, (ii) le principe de solidarité énergétique, (iii) les objectifs de l'Union en matière de sources d'énergie renouvelables et d'efficacité énergétique pour 2030, (iv) l'objectif de suppression progressive des combustibles fossiles et des autres subventions nuisibles à l'environnement, ainsi que (v) le niveau d'ambition accru proposé dans le paquet "Fit for 55" présenté le 14 juillet 2021, y compris des objectifs accrus en matière d'efficacité énergétique et des objectifs renforcés de réduction des émissions.

Le principe de l'efficacité énergétique d'abord ("*EE 1st*") est un pilier essentiel de l'Union de l'énergie et a été reconnu par la Commission comme un principe directeur horizontal de la gouvernance européenne du climat et de l'énergie et au-delà, afin de garantir que nous ne produisons que l'énergie dont nous avons réellement besoin. Ce principe de nécessaire maîtrise de la demande a été souligné dans le rapport de RTE sur les "Futurs énergétiques 2050" et est intimement ancré dans l'action de terrain menée par les adhérents de nos divers réseaux et rappelé par la Convention citoyenne pour le Climat dans ses travaux. Pourtant de manière tout à fait étonnante, il n'est mentionné nulle part dans le projet de GBER. Le contexte actuel de flambée des prix de l'énergie rend le rappel de ce principe auprès des porteurs de projet encore plus crucial pour faciliter la transition de notre système énergétique, sortir des énergies fossiles et atteindre les objectifs climatiques et énergétiques européens et nationaux.

### **3. Permettre des possibilités d'exemption uniquement pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables**

Seules les mesures d'aide soutenant des activités conformes à l'objectif de l'Union européenne d'être climatiquement neutre d'ici 2050 doivent être exemptées de notification. Pour autant, la proposition du GBER ne précise pas exclusivement les possibilités d'exemption pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (selon le 1er principe). De notre point de vue, en conformité avec la directive RED II, seules les sources renouvelables peuvent être couvertes par les règles du GBER. En ce sens, aucune énergie non renouvelable, même "*à faible teneur en carbone*", ne peut être incluse dans le projet de GBER et tout investissement dans ces sources d'énergie doit faire l'objet d'une notification directe.

Par ailleurs, la proposition du GBER précise le cadre des aides accordées dans le cadre des procédures d'appel d'offres et maintient la règle de la neutralité technologique pour l'octroi des aides (article 42.2). Conformément à nos réponses sur la révision des lignes directrices, nous ne pensons pas qu'un processus d'appels d'offres soit un outil rapide et flexible pour atteindre les objectifs en matière d'énergie renouvelable et de participation des citoyens aux projets. Au contraire, les États membres doivent être libres de choisir des mécanismes de rémunération spécifiques aux technologies appropriées afin d'accélérer le déploiement de la combinaison la plus appropriée d'énergies renouvelables dans tous les secteurs, et incités à recourir à des dispositifs visant à une plus grande participation et investissement des citoyens aux projets.

#### 4. Inciter les Etats membres à soutenir les projets portés par les citoyens et les communautés énergétiques au sein du projet de GBER

- Sur la reconnaissance des communautés énergétiques / CER :

Le GBER doit reconnaître la position unique des CER sur le marché et les défis auxquels ils sont confrontés en tant qu'acteurs non commerciaux du marché. Avec l'actuel projet de CEEAG, le GBER doit faciliter et soutenir le respect par les États membres de leurs obligations légales. **Alors que l'actuel projet de CEEAG ne fait pas référence aux CER (cf nos demandes ci-dessus), Enercoop salue le fait qu'elles aient été malgré tout explicitement mentionnées dans le projet de GBER.** En effet, le préambule cite la nécessité de d'aligner pour assurer la cohérence et la nécessité d'étendre les dispositions sur les aides au fonctionnement pour les CER. Cependant, il serait bon de disposer d'une justification politique supplémentaire sur les raisons pour lesquelles ces dispositions sont légitimes et nécessaires. En outre, il est utile de rappeler l'obligation pour les États membres de transposer un cadre favorable à leur égard et de prendre en compte les CER lors de la conception des régimes nationaux de soutien aux énergies renouvelables, conformément à la directive sur les énergies renouvelables RED II.

- Sur les seuils d'exemption de notification :

La proposition du GBER s'efforce de simplifier la formulation de l'article 4 (par exemple, il n'est plus fait référence à une formule de prix pour l'intensité des aides, mais à des montants précis), ajoute de nouvelles catégories et relève les seuils d'exemption. Pour les aides au fonctionnement pour la promotion de l'électricité produite à partir de sources renouvelables (article 42) et pour la promotion de l'énergie produite à partir de source renouvelable et d'hydrogène renouvelable dans les petites installations ainsi que pour la promotion des communautés énergétiques (article 43), la Commission propose d'augmenter le seuil d'exemption de 15 à 20 M€, par entreprise et par projet, dans la limite d'un seuil cumulé d'exemption de 250 M€ pour tous les régimes d'aide relevant du même article du GBER.

**Enercoop demande que :**

**1) le seuil d'exemption sur les aides au fonctionnement aux communautés énergétiques soit relevé, jusqu'à par exemple 50 M€** (soit le même montant que le nouveau seuil de l'aide aux systèmes de chauffage ou de refroidissement urbains).

**2) le seuil cumulé d'exemption pour tous les régimes d'aide relevant du même article du GBER fixé à 250 M€ soit également relevé**, car il apparaît faible pour déployer une politique nationale d'ancrage territorial des énergies renouvelables par le soutien aux communautés énergétiques. Les objectifs ambitieux de l'Union européenne et de la France dans le cadre du paquet "Fit for 55" ne peuvent être atteints sans un soutien accru aux énergies renouvelables et à la participation active des habitants et autres acteurs locaux à leur développement.

Conformément à la directive RED II, la proposition du GBER étend les dispositions concernant les aides au fonctionnement pour la production d'énergie issue de sources renouvelables par les communautés d'énergie renouvelable (CER). Les aides aux CER sont exemptées de notification à la Commission uniquement pour les projets dont la capacité installée est inférieure à 1 MW (dans la limite du seuil cumulé d'exemption de 250 M€, cf ci-dessus). Néanmoins, le seuil de 1 MW - même s'il est plus élevé que celui des "petites installations" fixé à 400 kW - est insuffisant pour assurer la promotion des CER. En effet ce seuil ne concerne



que le solaire photovoltaïque par rapport aux autres technologies et exclut les projets éoliens, qui représentent une part importante des projets portés par les CER et qui seraient - de fait - obligés de participer à un appel d'offres<sup>1</sup>. Il est d'autant plus incompréhensible que le projet de CEEAG prévoit un seuil de 6 MW : le GBER doit prévoir des seuils spécifiques et adaptés à chaque technologie (taille, capacité, etc.). Comme indiqué au sein du groupe de travail en France sur les projets EnR à gouvernance locale (pilote par le ministère) : *“les projets ENR à gouvernance locale peuvent rencontrer des barrières à l'entrée importantes qui les pénalisent dans la participation aux appels d'offres nationaux. Ces barrières émergent en lien avec la taille souvent plus réduite des projets, leur manque d'expérience et de “track record” sur des projets préalables, l'absence de portefeuilles de projets permettant une diversification des risques, et d'un accès généralement plus difficile au financement”*.

Enercoop recommande donc :

- 1) d'aligner dans le GBER un seuil de notification à 6 MW
- 2) pour les projets éoliens, de conserver un seuil de notification à 18 MW (6 mâts de 3 MW, comme envisagé en France à travers l'arrêté modificatif du CR17).

#### Soutenir le développement de l'hydrogène renouvelable

La proposition du GBER étend le champ d'application des aides à l'investissement au titre de l'article 41 à l'hydrogène renouvelable. L'hydrogène renouvelable est défini comme l'hydrogène produit en utilisant uniquement des sources d'énergie renouvelables. L'investissement dans l'hydrogène renouvelable sera facilité par l'exemption de l'obligation de notification des aides à l'investissement pour les projets et infrastructures d'hydrogène renouvelable. Nous saluons cette nouveauté, qui peut également concerner demain des **projets incluant des communautés d'énergie renouvelable ou des communautés énergétiques citoyennes. Enercoop demande à ce que les dispositifs d'exemption concernent l'hydrogène renouvelable exclusivement** et exclut tout soutien à l'hydrogène *“à faible teneur en carbone”*.

Par ailleurs, l'article 43, paragraphe 2b, du projet de GBER mentionne que les aides au fonctionnement pour la production d'hydrogène sont exemptées de l'obligation de notification *“uniquement pour les installations produisant exclusivement de l'hydrogène renouvelable”*. Enercoop demande que le seuil fixé au paragraphe 2b pour les *“technologies de production de gaz renouvelable”* s'applique à la production d'hydrogène également.

<sup>1</sup>A date, les projets éoliens représentent 2/3 de la puissance installée des projets labellisés par Energie Partagée ([cf les chiffres clés de l'énergie citoyenne](#)).