

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération à haut rendement. (3872bisWMR)

(Anciennement: Projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération. (3872WMR))

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
(20 août 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait suite à l'ancien projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération, présenté par le Gouvernement dans le cadre de procédure réglementaire en août 2011¹ et non-adopté jusqu'à présent. La version amendée du règlement grand-ducal, sous avis, « *tient compte d'un certain nombre d'observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mars 2012. Par ailleurs, des amendements supplémentaires sont inclus dans le texte pour prendre en considération les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers et les résultats des discussions avec les principaux acteurs du secteur concerné*² ».

Les principaux amendements ont trait aux rémunérations accordées aux exploitants des centrales de cogénération, ainsi qu'à la date limite prévue pour l'expiration desdites rémunérations. Ainsi il est prévu de prolonger les rémunérations actuelles, basées sur l'application du règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur la cogénération, jusqu'au 1^{er} juillet 2013, d'une part, et la date limite pour l'application de la nouvelle rémunération - telle que prévue par le projet de règlement grand-ducal sous avis de même que par le texte initial - de l'électricité injectée dans le réseau au 1^{er} juillet 2014 (par opposition au 31 décembre 2012 comme initialement prévu), d'autre part.

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique est accompagné d'une prise de position du Gouvernement par rapport aux avis rendus par le Conseil d'Etat, d'une part, et les Chambres professionnelles, d'autre part. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis proposent, par la suite, une série de six amendements, dont certains seront commentés ci-dessous. La Chambre de Commerce conclut le présent avis en rappelant brièvement ses revendications antérieures qui n'ont pas fait l'objet d'une transposition suffisante *via* la série d'amendements proposée.

¹ La Chambre de Commerce a rendu son avis sur le projet de règlement initial en date du 7 octobre 2011. L'avis du Conseil d'Etat, quant à lui, date du 20 mars 2012.

² Conseil de Gouvernement ; résumé des travaux du 27 juillet 2012.

Commentaire des amendements gouvernementaux

Concernant l'amendement 1

L'amendement 1 précise les rémunérations de l'électricité injectée dans le réseau par des centrales de cogénération dont la première injection d'électricité aura lieu avant le 1^{er} juillet 2013. Les rémunérations prévues correspondent aux rémunérations prévues à l'actuel règlement grand-ducal modifié du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur la cogénération, règlement qui sera abrogé par le projet de règlement grand-ducal sous rubrique dès son entrée en vigueur. Ainsi, l'amendement 1 ne propose rien d'autre que la prorogation du système de rémunération en vigueur à l'heure actuelle pour les nouvelles centrales de cogénération procédant à une première injection d'électricité avant le 1^{er} juillet 2013.

Cet amendement fait, en partie, suite à la critique de la Chambre de Commerce qui avait estimé, dans son avis du 7 octobre 2011 concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération³ que les dispositions proposées à l'époque « *(risquaient) de freiner l'accroissement de l'efficacité énergétique au Luxembourg en sous-optimisant les gains d'efficacité énergétique que le Luxembourg pourrait théoriquement réaliser en se dotant d'un outil de cogénération moderne (...). Le Luxembourg devrait profiter davantage du déploiement de la cogénération pour renforcer sa sécurité d'approvisionnement énergétique. L'instauration d'une date butoir trop rapprochée, (en l'occurrence le 31 décembre 2012) en ce qui concerne la possibilité, pour les nouvelles centrales, de profiter des tarifs d'injection, risque pareillement de ralentir les investissements dans la cogénération. Partant, la Chambre de Commerce recommande vivement de proroger d'au moins cinq années la date butoir du 31 décembre 2012 et d'ainsi permettre le respect de l'esprit dans lequel a été rédigée la directive 2004/8/CE (du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 concernant la promotion de la cogénération) ».*

L'amendement viserait les centrales en voie de construction ou en phase d'achèvement. La Chambre de Commerce peut approuver cet amendement, qui constitue une disposition transitoire et qui s'avère avant tout nécessaire étant donné le délai excessivement long qui s'est écoulé entre la présentation du projet de règlement grand-ducal initial, dont la Chambre de Commerce fut saisie le 3 août 2011, et la présentation de l'amendement en question, en date du 20 août 2012, soit un décalage de quelque 13 mois. Au moment de la rédaction de son avis sur le projet de règlement grand-ducal initial, la Chambre de Commerce était partie du principe que ce dernier serait adopté avant la fin de l'année 2011.

Concernant l'amendement 2

D'après cet amendement, la date limite pour l'application de la rémunération de l'électricité injectée dans le réseau a été reportée au 1^{er} juillet 2014, et ce en lieu et place du 31 décembre 2012. Ces dispositions ne sont pas à confondre avec celles portées par l'amendement 1 et qui visent, pour rappel, les seules centrales dont la première injection aura lieu entre la date d'adoption du projet de règlement grand-ducal sous avis et le 1^{er} juillet 2013. Par corollaire, les dispositions de l'amendement 2 concernent donc seules les installations dont la première injection d'électricité aura lieu entre le 1^{er} juillet 2013 et le 1^{er} juillet 2014. C'est ce deuxième amendement qui modifie, en tant que tel, le projet de règlement initial dans la mesure où la date de première injection, initialement fixée au 31

³ Avis de la Chambre de Commerce du 7 octobre 2011 concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération (3872WMR). L'avis en question peut être téléchargé sur le site de la Chambre de Commerce (www.cc.lu), dans la rubrique « Avis & législation ».

décembre 2012, est prorogée au 1^{er} juillet 2014, et ce aux mêmes conditions de rémunérations que celles fixées par le projet de règlement grand-ducal initial.

La Chambre de Commerce se félicite de cette prorogation globale de 2 ans et 6 mois de l'éligibilité des centres de cogénération au titre de la rémunération de l'électricité injectée, bien qu'elle ait revendiqué, dans son avis initial, que la durée soit prorogée de 5 ans. Dans son avis relatif au projet de règlement grand-ducal initial, le Conseil d'Etat a, pour sa part, rappelé que « *tant la Chambre des Métiers que la Chambre de Commerce ont critiqué la date du 31 décembre 2012 comme étant trop rapprochée, ce qui ne permettrait pas à un investisseur potentiel de réaliser une centrale de cogénération et de procéder à une première injection d'électricité dans le réseau avant cette date butoir. La Chambre de Commerce a également souligné que la directive 2004/8/CE ne contenait pas de limitation temporelle pour les mesures de soutien aux centrales de cogénération à haut rendement. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier les implications pratiques du choix de la date du 31 décembre 2012, notamment au regard d'une préférence qui serait ainsi accordée aux producteurs d'énergie historiques⁴* ». Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis ont ainsi pris en compte l'esprit de la revendication de la Chambre de Commerce et la réflexion générale du Conseil d'Etat, ce que la Chambre de Commerce se doit de saluer.

La Chambre de Commerce a par ailleurs relevé, dans la formulation du commentaire de l'amendement 2 par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, une éventuelle ouverture, respectivement la possibilité quant à un éventuel réagencement futur des dispositions règlementaires relatives à la cogénération : « *Cette période supplémentaire allant jusqu'au 1^{er} juillet 2014 permet encore au Gouvernement de se positionner par rapport aux nouvelles exigences de la directive relative à l'efficacité énergétique sur laquelle un accord a été dégagé par le Conseil et le Parlement européen en juin 2012 et qui prévoit que les Etats membres devront lancer un paquet de mesures d'efficacité énergétique en 2014. Cette directive aura en effet un impact très considérable sur toutes les politiques en matière d'efficacité énergétique du pays. Elle permet aux Etats membres de choisir entre différentes options pour la réalisation des objectifs, options qui nécessiteront une analyse de détail ainsi que des simulations supplémentaires qui seront entamées en 2012 et finalisées début 2013. Il s'agira dans ce processus de définir le rôle général de la cogénération et les effets en termes quantitatifs qui pourront être comptabilisés dans les plans d'action en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020* ».

En effet, force est de constater que le projet de règlement grand-ducal initial, tout comme la version ré-agencée sous avis, mettent avant tout l'accent sur les unités de cogénération de taille relativement modeste. En effet, aucun tarif d'injection n'est prévu pour les installations dont la puissance dépasse 1.500 kW⁵. Or, la directive 2004/8/CE précitée considère non seulement que les unités de cogénération « *jusqu'à 400 kW ne paraissent guère en mesure de répondre aux exigences minimales de rendement⁶* » mais définit, par ailleurs, comme « petite cogénération » la production assurée par des unités d'une puissance installée inférieure à 1.000 kW, soit une puissance guère substantiellement moins élevée que le plafond de 1.500 kW fixé par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Ainsi les grandes installations de cogénération continuent d'être non éligibles au titre de quelconque régime de rémunération de l'électricité injectée ; entraînant potentiellement la non-réalisation de certains projets de cogénération efficaces et performants sur le sol

⁴ Avis 49.413 du 20 mars 2012 du Conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal concernant la production d'électricité basée sur la cogénération.

⁵ L'article 7, paragraphe (2) du projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que l'électricité produite par les centrales de cogénération est rémunérée en fonction de deux catégories de puissance, à savoir la catégorie I, relative aux centrales dont la puissance est comprise entre 1 et 150 kW, d'une part, et catégorie II, dont la puissance doit être comprise entre 151 et 1.500 kW, d'autre part.

⁶ Considérant 28 de la directive 2004/8/CE.

luxembourgeois. Or, la prolifération de petites unités de cogénération ne contribue en rien à l'amélioration de l'efficacité énergétique sur le plan national, pourtant invoquée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis. En outre, une non-réalisation éventuelle de projets de cogénération de grande envergure au Luxembourg ralentit la diversification économique du Grand-Duché dans le domaine énergétique.

Au titre de l'efficacité énergétique du Grand-Duché de Luxembourg, il incomberait, avant tout, aux autorités nationales d'accompagner en priorité la réalisation des installations les plus performantes et, partant, efficaces. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il existe un potentiel d'installations de type industriel qui pourrait être exploité grâce à une subvention de type « coup de pouce », significativement plus modérée que celle proposée par le projet de règlement grand-ducal sous avis pour les installations de taille modeste.

Dans la mouture initiale du projet de règlement grand-ducal sous avis, les auteurs avaient invoqué l'alourdissement du bilan de gaz à effet de serre national afin de justifier la non-éligibilité future de centrales de cogénération sur base fossile⁷ mais, probablement, également pour exclure l'éligibilité de centrales de plus grande taille. Dans son précédent avis sur la cogénération, la Chambre de Commerce avait relevé que « *le projet de règlement grand-ducal se focalise trop exclusivement (...) sur la seule dimension liée au bilan d'émission luxembourgeois de gaz à effet de serre (GES). Cet état de fait peut, le cas échéant, provoquer des décisions économiquement et écologiquement sous-optimales, voire aberrantes ou contradictoires. Il est par conséquent nécessaire d'élargir quelque peu la discussion et d'inclure au moins les dimensions liées à l'efficacité énergétique nationale, d'une part, et celle relative au déploiement d'une filière énergétique performante au Luxembourg, d'autre part* ». Cette réflexion générale, de même que le constat que les émissions de GES émanant d'installations de cogénération de plus grande taille n'alourdiraient guère le bilan d'émission national mais seraient, au contraire, comptabilisées au titre des émissions issues du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (« ETS ») devraient conjointement jouer en faveur de la promotion de la cogénération à haut rendement issue d'installations de plus grande envergure. Rappelons qu'à partir du 1^{er} janvier 2013, les émissions issues du système ETS seront administrées à un niveau européen et non plus au niveau national et que les opérateurs d'installations doivent eux-mêmes gérer, sur un plan microéconomique, les émissions afférentes.

Une telle démarche, visant la promotion d'un outil de cogénération plus performant dans son ensemble, serait non seulement bénéfique au titre de l'efficacité énergétique du Luxembourg, mais pourrait également s'avérer pertinente dans une perspective d'assainissement des finances publiques, d'une part, et, *in fine*, dans une optique relative à la maîtrise des prix de l'électricité, d'autre part. En effet, rappelons que le surcoût de la production d'électricité par les installations de cogénération est pris en charge par l'ensemble des clients finals d'électricité *via* le mécanisme de compensation⁸, et qu'il existe, outre les

⁷ En effet, la cogénération sur base fossile n'est *de facto* plus éligible, au titre du mécanisme de rémunération de l'électricité injectée, après la date butoir initialement fixée au 31 décembre 2012 et maintenant prorogée au 1^{er} juillet 2014.

⁸ Le mécanisme de compensation, institué par le règlement grand-ducal du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, est destiné à répartir équitablement entre les différentes entreprises d'électricité les charges en relation avec l'exécution des obligations de service public telles que prévues par la législation sur le marché de l'électricité. Le fonctionnement de ce mécanisme se base, entre autres, sur des contrats de rachat qui sont des contrats de fourniture conclus entre un producteur et un gestionnaire de réseau pour la reprise de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de la cogénération sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et pouvant bénéficier d'une rémunération pour l'électricité injectée. Les distributeurs d'électricité perçoivent directement une contribution au fonds de compensation auprès de leurs clients finals. Cette contribution est proportionnelle à la consommation d'électricité par les clients en question. Quant au montant de cette contribution, il est fixé annuellement de façon à ce que les recettes du fonds de compensation ne dépassent pas le surcoût lié à l'achat de l'électricité verte. Actuellement, les taux de contribution sont fixés à respectivement 1,22 centimes EUR (par kWh) pour les ménages et la plupart

tarifs d'injection, des aides à l'investissement gravant le budget de l'Etat. Ainsi, toute inefficience systémique, largement favorisée par la prolifération d'installations de production d'électricité de taille restreinte et sous-efficientes - telle que les petites installations de cogénération ou encore la démultiplication de très petites installations photovoltaïques - au détriment d'installations plus performantes réduit les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat. Ceci entraîne une pression haussière sur les prix de l'électricité et réduit, partant, le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. La Chambre de Commerce ose espérer, qu'à travers leurs déclarations citées ci-dessus, les autorités entrevoient ces liens multiples et proposeront, à l'avenir, un cadre légal et réglementaire permettant d'exploiter, en premier lieu, les principaux gisements d'efficience existant dans le secteur industriel au titre de la génération d'électricité.

Concernant les amendements 3 à 6

Sans commentaire.

Remarques résiduelles

Conformément à sa propre revendication, la Chambre de Commerce salue le changement de l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis. Elle peut également soutenir l'ensemble des explications et des amendements effectués par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis et qui n'ont pas fait l'objet d'un commentaire spécifique dans le cadre du présent avis.

En même temps, la Chambre de Commerce regrette que certaines de ses remarques de fond, dont notamment la vue trop étroite relative au seul bilan luxembourgeois d'émissions de gaz à effet de serre, n'aient été qu'insuffisamment pris en compte. Il en est de même du dispositif de « vente directe », par le producteur de l'électricité produite ; dispositif tel que mis en avant par la Chambre de Commerce dans son avis initial.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

WMR/TSA

des entreprises, respectivement de 0,38 centimes EUR pour un nombre restreint d'entreprises industrielles grandes consommatrices d'électricité (sous certaines conditions).