

N° 6472²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

**modifiant le règlement grand-ducal du 8 février 2008
relatif à la production d'électricité basée sur les sources
d'énergie renouvelables**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.9.2012)

Le projet de règlement grand-ducal sous référence a pour objet de procéder à l'adaptation à la baisse des tarifs d'injection de l'énergie solaire (photovoltaïque) dans le réseau d'électricité. Le texte sous objet prévoit, en l'occurrence:

- une baisse des tarifs d'injection pour les installations photovoltaïques dont la puissance électrique de crête est inférieure ou égale à 30 kW pour dorénavant s'établir à 264 EUR par MWh (0,264 EUR par kWh) pour ce type d'installation. Au-delà du seuil de 30 kW, aucun tarif d'injection n'est prévu suite à l'entrée en vigueur du texte;
- une augmentation de la dégressivité des tarifs d'injection en fonction de l'année civile de début d'injection d'électricité dans le réseau de 3% à 9% l'an;
- un élargissement du champ d'application des tarifs pour les installations photovoltaïques à des surfaces dites „impermeables“, telles que les surfaces de stationnement et les surfaces de circulation.

Il y a lieu de considérer le projet de règlement grand-ducal sous avis comme une „étape intermédiaire“ pour ce qui est la refonte intégrale, annoncée par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur¹, des dispositions réglementaires en matière de soutien financier relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables. Ainsi, à l'automne 2012, un nouveau projet de règlement grand-ducal serait en effet présenté et qui aurait pour objet de proposer un remaniement exhaustif du système de soutien public, et notamment des tarifs d'injection des différentes sources d'énergie renouvelables. Etant donné le caractère partiel du règlement grand-ducal sous avis, la Chambre de Commerce s'en tiendra, dans le contexte du présent avis, à l'énonciation d'un certain nombre de réflexions générales.

Aux yeux des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, „*les nouvelles dispositions (...) sont introduites (...) du fait que les marchés ont enregistré au cours des deux dernières années des baisses spectaculaires des prix des modules photovoltaïques qui se situent entre 48 et 70% selon la technologie utilisée. Des baisses supplémentaires sont attendues au cours des prochaines années. Ces développements ont pour conséquence une extrême augmentation de la rentabilité économique pour les investisseurs et en conséquence une énorme augmentation de la demande de nouvelles centrales.*

¹ Cf. notamment l'entretien que le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a concédé au hebdomadaire „d'Lëtzebuerger Land“ en date du 3 août 2012.

En conséquence, le surcoût à supporter par le mécanisme de compensation², qui est finalement supporté par les clients finals respectivement par des fonds publics, va également croître de manière énorme (...) ³“.

La Chambre de Commerce n'est guère étonnée de la matérialisation du scénario décrit ci-dessus – dans un langage très direct et univoque – par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis. En effet, déjà en 2007, la Chambre de Commerce avait surtout estimé que les taux de dégression des tarifs d'introduction dans le réseau appliqués, à l'époque et encore aujourd'hui, à l'énergie solaire „(...) *auraient pu être plus élevés de manière à tenir compte de la diminution continue du montant des investissements à consentir pour produire de l'électricité à partir de cette source d'énergie. (Le) faible taux de dégression risque de se traduire à terme par un subventionnement excessif de cette production aux dépens du (mécanisme) de compensation et, in fine, des utilisateurs finaux par le biais de leurs contributions audit (mécanisme). Au niveau des entreprises, une telle situation se traduirait inévitablement par une perte de compétitivité*⁴“.

Pourtant, la Chambre de Commerce peut approuver l'esprit du projet de règlement grand-ducal sous examen, qui vise donc à diminuer le niveau du subventionnement, de l'énergie solaire; un niveau pouvant être qualifié de très élevé en comparaison avec la production d'autres sources d'énergie. Ce constat s'impose d'autant plus, qu'à titre d'illustration, „*le subventionnement du photovoltaïque coûte 16 fois plus cher à la collectivité que celui de l'éolien*⁵“.

La bioénergie (biomasse et biogaz), ainsi que l'hydroélectricité, notamment, sont également économiquement plus efficaces, pour un même niveau de production d'électricité, que le photovoltaïque. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut-elle que soutenir une approche qui vise à optimiser et à maximiser la production d'électricité sur base de sources d'énergie renouvelables tout en minimisant le coût à charge de la collectivité⁶, en général, des consommateurs d'électricité⁷, en particulier.

La Chambre de Commerce se doit néanmoins de remettre en question le détail des modifications apportées par le projet de règlement grand-ducal. En premier lieu, les dispositions du projet de règlement grand-ducal consacraient une évolution en vertu de laquelle les autorités souhaitent, ostensible-

2 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 centime EUR (par kWh) pour les ménages et la plupart des entreprises, respectivement de 0,38 centime EUR pour un nombre restreint d'entreprises industrielles grandes consommatrices d'électricité (sous certaines conditions).

3 Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis. Les soulignements ont été effectués par la Chambre de Commerce.

4 Avis de la Chambre de Commerce du 5 décembre 2007 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables et modifiant le règlement grand-ducal du 14 octobre 2005 1) concernant la fourniture d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables et 2) modifiant le règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération ainsi que le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité (3250CPH).

5 Etienne Schneider, Discours à l'occasion de l'ouverture de la foire de printemps 2012, mai 2012.

6 Dans le cadre de la réalisation de projets d'investissements qui ont pour but l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables, le ministère de l'Environnement accorde des subventions à des personnes physiques, des associations sans but lucratif, des promoteurs privés et des promoteurs publics. Ce régime d'aides financières de l'Etat soutient les mesures d'économie d'énergie ainsi que la mise en valeur des énergies renouvelables. L'Etat intervient également dans le mécanisme de compensation, *via* un versement du Fonds Climat et Energie (anc. Fonds Kyoto) audit mécanisme afin d'éviter un surcoût excessif dans le chef des clients finals. En dernier lieu, l'Etat intervient directement aux fins du paiement du montant pour le soutien financier des centrales photovoltaïques mises en service avant 2005, pour un montant total de 10 millions EUR en 2011; montant qui n'est pas répercuté sur les clients finals d'électricité. Cette situation a été adaptée en 2005 ce qui fait qu'aujourd'hui, le surcoût de l'électricité issue de toute nouvelle centrale photovoltaïque est couvert par le mécanisme de compensation.

7 Pour rappel, les surcoûts issus de la production d'électricité sur des sources d'énergie renouvelables et la cogénération, par rapport aux sources conventionnelles, sont répercutés à l'ensemble des clients finals *via* le truchement du mécanisme de compensation.

ment, soutenir exclusivement des centrales photovoltaïques de très faible dimension et donc économiquement sous-optimales. En effet, un tarif d'injection sur une période de 15 ans est dorénavant prévu pour les seules installations dont la puissance électrique de crête est inférieure ou égale à 30 kW; au-delà du seuil de 30 kW, aucun tarif d'injection n'est prévu. Rappelons qu'avant l'entrée en vigueur du projet de règlement sous-avis, il existait par ailleurs un tarif d'injection – quoique significativement moins favorable – pour les installations dont la puissance électrique de crête est comprise entre 30 kW et 1 MW. Ainsi, seront soutenues, à l'avenir, avant tout de (très) petites installations décentralisées, en d'autres termes, principalement des installations montées sur la toiture respectivement sur la façade ou intégrées dans l'enveloppe d'un bâtiment de taille restreinte, comme une maison unifamiliale.

Une telle façon de procéder rend impossible le regroupement de projets photovoltaïques de petite taille afin de donner lieu à un système de plus grande envergure. La réalisation d'économies d'échelles est irréalisable dans ce cas, et l'ensemble des parties prenantes, impliquées en amont et en aval de la production de l'électricité photovoltaïque, verront apparaître, dans leurs chefs respectifs, une charge de travail et un fardeau administratif complémentaire et injustifiable par rapport aux finalités recherchées. En effet, autant de projets photovoltaïques de très petite taille représentent autant de compteurs à installer, d'interconnexions avec le réseau électrique à réaliser, de dossiers à créer et de maintenir à jour, de demandes d'aide à l'investissement à traiter, de décomptes annuels à effectuer par les fournisseurs d'électricité et les gestionnaires de réseau, etc. Une telle démarche est hautement inefficace, aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment d'un point de vue économique et de simplification administrative.

Or, même d'un point de vue écologique, le soutien privilégié des petites installations, *via* un tarif d'injection garanti sur 15 ans peut s'avérer douteux. En effet, le système ne consacre-t-il pas le type de logement prédominant au Luxembourg, c'est-à-dire la maison unifamiliale? Il semble difficile, aux yeux de la Chambre de Commerce, de prôner, d'une part, une densité résidentielle accrue et l'évitement d'un mitage du territoire, mais, d'autre part, soutenir, de manière aussi flagrante, le propriétaire d'un bien immobilier de type „maison unifamiliale“.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce s'interroge si le système de soutien projeté ne constitue pas, d'une manière ou d'une autre, une redistribution des richesses en faveur des couches sociales plus aisées qui peuvent financièrement se permettre d'investir dans une installation photovoltaïque. Non seulement cet investissement – par ailleurs subventionné jusqu'à concurrence de 30% maximum – est „extrêmement rentable“⁸ en soi, mais, de surcroît, son initiateur se voit attribuer un tarif d'injection très généreux pendant une durée de 15 ans; cette „rétribution“ étant prise en charge par l'ensemble des clients finals d'électricité *via* le mécanisme de compensation, ainsi que par le budget de l'Etat (fortement déficitaire). A noter que le rendement de ce type d'investissement, suite à la chute des prix des modules photovoltaïques au cours des dernières années, pouvait atteindre jusqu'à 15% l'an⁹.

La Chambre de Commerce estime donc que le soutien de l'énergie photovoltaïque, même après l'entrée en vigueur des changements proposés par le projet de règlement grand-ducal sous avis, n'est pas exempt de doutes et d'interrogations remettant en question sa véritable contribution au développement durable, dans le triple sens – écologique, économique et social – du terme. La Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons amenant les autorités à discriminer les installations de plus grande taille et plus efficaces, ainsi que le regroupement de petites installations. En l'occurrence, sur base d'un objectif quantitatif donné de génération d'électricité sur base d'énergie solaire¹⁰, qu'est-ce qui empêcherait la réalisation d'un appel à projet national afin de donner lieu à des projets économiquement efficaces, écologiquement efficaces et socialement justes? Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle manière de procéder permettrait de donner lieu à des projets pouvant générer une quantité équivalente d'énergie solaire à seulement une fraction des coûts. Telle serait une vraie application du principe „*mêi fir manner*“, récemment invoqué par le Ministre de l'Economie dans le domaine de la politique de promotion des énergies renouvelables¹¹.

8 Formulation utilisée par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis dans l'exposé des motifs.

9 Source: Entretien concédé par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à l'hebdomadaire „d'Lëtzebuurger Land“ en date du 3 août 2012.

10 De tels objectifs par type d'énergie renouvelable existent par le biais du Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables, approuvé par le Conseil de Gouvernement en juillet 2010 et envoyé le 5 août 2010 à la Commission européenne.

11 Etienne Schneider, Discours à l'occasion de l'ouverture de la foire de printemps 2012, mai 2012.

En conclusion, la Chambre de Commerce partage l'objectif d'accroissement de la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans une vision de développement durable et de réduction de la dépendance énergétique du Luxembourg, mais met en garde les autorités contre des subventionnements excessifs (aides à l'investissement et tarifs d'injection) et inefficients qui se traduiraient par un accroissement des prix de l'énergie, *via* les cotisations au mécanisme de compensation, et, par conséquent, par une perte de compétitivité des entreprises sises au Luxembourg.

La Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de prendre en compte ses réflexions au moment de préparer le projet de refonte intégral des dispositifs de soutien à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables. D'après le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, le Luxembourg pourrait, „*in vielleicht drei Jahren (...) (wieder voll in den) Solarstrom (einstiegen)*¹²“. Si tel devait être le cas, malgré – et de l'aveu même des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis – le surcoût important de cette source d'énergie par rapport à d'autres, le Luxembourg devrait impérativement réorienter sa politique et oeuvrer en faveur de l'efficacité et de la taille des installations soutenues. En attendant, la Chambre de Commerce recommande aux autorités de s'aligner sur les tarifs d'injection pratiqués en Allemagne en matière d'énergie photovoltaïque; prévoyant notamment une dégressivité de la rémunération à concurrence de 1% par mois (soit 12% par an).

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques, en tant que mesure transitoire limitée dans le temps et sous condition que le dispositif intégral en matière de production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelable soit pris sur le métier dans le cadre d'un nouveau projet de règlement grand-ducal.

¹² Source: Entretien concédé par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à l'hebdomadaire „d'Lëtzebuerger Land“ en date du 3 août 2012.