

Avis d'Energie-Cités sur le Projet de directive Cogénération

« Satisfaire les besoins énergétiques urbains avec la meilleure efficacité énergétique et une production plus proche des habitants »

Présentation

La Commission européenne a publié le 22 juillet 2002 un projet de Directive (Communication:

<http://europa.eu.int/comm/energy/library/chpdraftdirectiveen.pdf>) **« relative à la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie ».**

Ce projet de Directive *« s'inscrit à la fois dans la politique de sécurité d'approvisionnement énergétique et dans celle concernant le changement climatique, répond à la nécessité de renforcer les efforts visant à promouvoir la cogénération à haut rendement dans le marché intérieur de l'énergie. »*

Cette initiative fait suite à une « Résolution » du Conseil de l'UE du 8 décembre 1997 invitant la Commission à faire des propositions *« en vue de la promotion de la production combinée de chaleur et d'électricité ».*

Un objectif de 18% d'électricité produite en cogénération à l'horizon 2010 (comparé à 9% en 1994) avait alors été proposé par la Commission et a constitué la base de travail pour la future Directive. Ce chiffre devient aujourd'hui dans la Communication de la Commission *« un repère pour mesurer les progrès accomplis »*, plusieurs Etats-Membres et grandes entreprises électriques cherchant également à éviter toute fixation d'objectifs quantifiés et - en fait - l'adoption d'une Directive en ce sens.

C'est dans ce contexte que cette proposition de directive a été publiée. Il s'agit donc d'une proposition *a minima* en termes d'ambitions, qui rompt avec le volontarisme qui avait prévalu pour les énergies renouvelables dans la production d'électricité.

Energie-Cités exprime ci-après son opinion sur ce projet

En préalable, il doit être admis que :

- **la cogénération est une technologie connue et bien établie, qui présente des résultats prouvés et qui est un des plus sûrs moyens pour l'Europe de respecter ses engagements de Kyoto.**

La cogénération basée sur une demande de chaleur est par nature une question locale

1. La Commission est basée sur la **« promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie »**. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de prendre en compte la cogénération comme une technique de production d'électricité, mais de fournir simultanée de chaleur **et** d'électricité, sur la base de la **demande de chaleur**. Il n'est pas si fréquent dans les textes officiels relatifs à l'énergie de s'appuyer sur la demande de **service final** (ici la chaleur) dans l'argumentation d'une politique pour le souligner (La question de la production d'électricité - même quand il s'agit d'électricité produite à partir de renouvelables - est rarement abordée en relation avec les usages finaux de cette forme d'énergie, ce qui aboutit par exemple à ce qu'une partie importante de l'électricité produite dans certains pays soit utilisée pour des usages non spécifiques (chauffage par exemple)).
2. Une telle approche ne peut - dans ses principes - que satisfaire les autorités locales : en effet, en dehors des installations industrielles et - plus marginalement - agricoles, l'essentiel des besoins de chaleur est constitué par les **besoins de chauffage des locaux tertiaires et d'habitation**, lesquels représentent XXX % de la demande de chaleur. C'est dans les villes où vit la très grande majorité de la population européenne que cette demande

est la plus forte et en conséquence que les potentiels de développement de la cogénération sont les plus grands : selon les cas, dans le cadre d'installations de chauffage urbain de grande taille pour **une ville** ou un **grand quartier** ; de taille moyenne et petite pour des **groupes de bâtiments** ; ou encore d'installations de chauffage central à l'échelle d'un **seul bâtiment**.

3. Pour une autorité locale la promotion de la cogénération interfère avec une série **d'autres politiques urbaines** de plus en plus souvent intégrées dans leur **Agenda 21 local** : urbanisme (développement de nouveaux quartiers, restructuration/réhabilitation urbaine, permis de construire), promotion de nouveaux services aux habitants, valorisation de ressources énergétiques locales, gestion des déchets, maîtrise des émissions polluantes, politiques locales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, implication plus grande des citoyens dans les politiques urbaines, nouvelles régulations locales liées à l'ouverture à la concurrence des services publics, etc.
4. Il en résulte une **grande responsabilité des autorités locales** dans la promotion de la cogénération : études de potentiels, repérages d'opportunités, mise en place d'outils réglementaires et incitatifs, information, planification d'infrastructures, etc. En théorie, on peut imaginer que chaque lieu de production de chaleur soit considéré comme un lieu potentiel de production d'électricité (En fonction évidemment de l'évolution des conditions économiques (coûts des installations en fonction de la taille, conditions locales, etc.), dans des **conditions optimales de rendement énergétique** puisque basée sur l'utilisation effective de la chaleur.
5. Energie-Cités qui plaide pour une « **politique européenne de la chaleur** » souhaite que la directive cogénération constitue une opportunité de renforcer - après la directive bâtiment et en même temps que l'éventuelle future directive sur les services énergétiques - la prise en compte du service final « chaleur » dans la politique communautaire et celle des Etats-Membres, la chaleur représentant 40% des besoins énergétiques finaux.

Une opportunité pour aborder différemment la question de l'offre énergétique... mais qui ne doit pas servir de prétexte à une absence d'ambition

6. Le fait d'aborder une question d'offre énergétique en relation avec une **demande finale de service** est nouveau. Nous souhaitons que cette approche guide désormais l'ensemble des décisions dans le domaine énergétique (Ainsi que semble le recommander le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique lorsqu'il dit privilégier l'approche « par la demande » selon un concept s'inspirant du **principe de subsidiarité** (L'avis du comité des Régions sur le Livre vert le recommande « L'application du principe de subsidiarité en matière d'approvisionnement énergétique est une question cruciale si l'on veut réellement prendre en compte l'ensemble des potentiels locaux et régionaux d'économies d'énergies et de ressources locales »): satisfaire la demande finale de façon prioritaire par une offre proche des lieux de consommations. Cette approche qui permet d'agir de façon intégrée à la fois sur la maîtrise de la demande finale et sur l'offre en énergies décentralisées (renouvelables, de récupération et de cogénération) nous semble la seule pertinente pour atteindre les objectifs communautaires dans ces domaines.
7. Cependant, **la crédibilité de la démarche serait sérieusement atteinte** s'il apparaissait que la rigidité des critères utilisés pour définir une « **cogénération basée sur la demande utile** » tels que définis dans le projet de Directive pouvaient être utilisés - notamment par certains Etats-membres cherchant à freiner le processus - comme autant d'obstacles à une politique de promotion de la cogénération comme moyen de production d'électricité. Pire encore s'ils devaient servir de prétexte à une **absence de signal politique fort** destiné à promouvoir la cogénération dans **tous les pays** de l'UE et des pays en accession et à encourager les acteurs de tous les niveaux nationaux, régionaux, locaux, publics et privés à participer à son développement.

Un signal politique fort passe notamment par les mesures suivantes :

8. **Maintenir l'objectif d'une Directive** - que certains Etats-Membres voudraient voir transformer en une simple « Recommandation » et donner à cette Directive un contenu qui ne la transforme pas en une Recommandation déguisée, dénuée de toute valeur contraignante.
9. **Fixer comme objectifs généraux à la Directive de :**
 - Créer une compréhension commune de la technologie et de la reconnaissance de ses principaux bénéfices (économies d'énergie et d'émissions liées au haut rendement énergétique)
 - Pousser les Etats-Membres à éliminer les barrières et créer les conditions favorables pour consolider l'existant et construire de nouvelles capacités de cogénération.
10. **Eliminer le seuil de 50 MWe pour le soutien public**

Le Projet de Directive comporte une recommandation pour les Etats-Membres les incitant à se concentrer sur des capacités de soutien public inférieures à 50

MWe, excluant ainsi une part significative (de 25 à 80% dans certains Etats-Membres) des capacités existantes et une part non négligeable des projets potentiels futurs dans le cadre de la Directive. Ce seuil n'a non seulement aucune justification économique ou environnementale, quelle qu'elle soit, mais il est aussi en complète contradiction avec le principal objectif de la Directive et il aura pour conséquence une conception sous-optimale de l'usine à l'avenir.

Ce seuil doit être supprimé.

11. Rétablir des objectifs quantitatifs, répartis par pays

L'un des principaux objectifs d'un Projet de Directive sur la Cogénération doit être l'augmentation de la quantité de cogénération sur le marché européen. Sans objectifs fixant la direction à prendre pour les Etats-Membres, le risque est que très peu de progrès soient faits. La "Stratégie de cogénération" de 1997 a fixé un double objectif pour l'Union Européenne (de 9 à 18% d'ici 2010) dans son ensemble, et ceci pourrait être utilisé comme point de départ et non pas comme constituant "un repère pour mesurer les progrès accomplis".

Ces objectifs doivent être répartis par pays, faute de quoi la promotion de la cogénération - en tant que technologie durable - ne sera pas une politique à l'échelle de l'Europe.

12. Obliger les Etats-membres à établir un plan d'action

Selon le projet de directive les États membres doivent effectuer une « analyse du potentiel national de cogénération à haut rendement ». Il faut ajouter « et à présenter un Plan d'action visant à atteindre les objectifs fixés » (art. 6).

13. Mettre en place un processus de suivi et d'évaluation

Ce processus de suivi et d'évaluation devra permettre non seulement de :

- mesurer la progression de la production d'électricité issue de la cogénération,
- rendre compte et de comparer les mesures prises par les Etats-Membres mais aussi de :
- comparer les conditions techniques, administratives et financières relatives à la connexion au réseau afin d'éviter des conditions non transparentes et discriminatoires à l'intérieur de l'UE et prévenir toute politique qui pourrait sembler acceptable en apparence, mais restrictive dans les faits, comme cela se produit dans certains pays dans l'application de la Directive sur les énergies renouvelables.

14. Etablir une relation explicite avec la Directive sur la Performance énergétique des bâtiments

La Directive indique que : « Pour les bâtiments neufs d'une surface totale supérieure à 1000 m², les États membres veillent à ce que l'installation de systèmes d'approvisionnement en énergie décentralisée faisant appel aux énergies renouvelables, à la PCCE, au chauffage urbain, ou dans certaines conditions, à des pompes à chaleur fasse l'objet d'une étude de faisabilité technique, environnementale et économique avant l'octroi du permis de construire. »

Afin de renforcer les liens entre les objectifs énergétiques macro-économiques et les actions de terrain, il nous semble indispensable de se référer à ladite Directive dans le texte de la Directive « cogénération »

15. Encourager l'utilisation de la biomasse

Afin de favoriser les énergies renouvelables, en particulier la biomasse, pour la production de chaleur et d'électricité, il est nécessaire de rendre en compte la source d'énergie primaire, le bois énergie ne permettant pas d'atteindre des rendements du même ordre que d'autres combustibles fossiles. La prise en compte des émissions de carbone évitées dans la définition de la cogénération à haut rendement permettrait d'encourager l'utilisation de la biomasse en la différenciant des énergies fossiles

16. Adopter une définition claire et simple

L'approche en deux étapes proposée par la Commission en Annexes 2 et 3 (définition de base et cogénération haut-rendement) est à la fois source de confusion et trompeuse et doit être revue. Euroheat & Power et COGEN Europe

considèrent qu'une seule définition précise de la cogénération offrirait plus de clarté. La base de cette définition pourrait être un dérivé des travaux antérieurs qui avaient reçu le soutien de l'Union Européenne, et plus particulièrement la méthodologie dite Protermo

En préalable, il doit être admis que :

- **la cogénération est une technologie connue et bien établie, qui présente des résultats prouvés et qui est un des plus sûrs moyens pour l'Europe de respecter ses engagements de Kyoto.**