

N° 6575³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL**

**relatif à la production d'électricité basée
sur les sources d'énergie renouvelables et modifiant:**

- 1. le règlement grand-ducal du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre du marché de l'électricité;**
- 2. le règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU PRESIDENT ET
DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE EXTERIEUR
(7.10.2013)**

Monsieur le Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet sous rubrique en assemblée plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables prévoit pour le Luxembourg un objectif de 11% d'énergie renouvelable de sa consommation finale d'énergie en 2020 ainsi qu'un objectif de 10% d'énergie renouvelable de sa consommation finale d'énergie dans le secteur des transports en 2020. La directive prévoit également que les Etats membres doivent présenter un plan d'action national en matière d'énergies renouvelables. Le plan d'action luxembourgeois, approuvé par le Conseil de Gouvernement en juillet 2010 et envoyé à la Commission européenne en date du 5 août 2010, énonce les mesures envisagées pour atteindre les objectifs nationaux.

Plus précisément, le plan d'action documente les mesures permettant au Luxembourg de respecter sa trajectoire indicative en vue de la réalisation de son objectif de 11% en 2020. Une des mesures retenues est la révision et, le cas échéant, l'adaptation de la réglementation en matière des tarifs d'injection relative à la production d'électricité basée sur des sources d'énergies renouvelables. L'objectif du présent projet de règlement grand-ducal est de mettre en oeuvre cette mesure.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 2, point e)

La définition du terme „centrale“ dispose qu’il doit s’agir d’une „*installation technique indépendante pour la production d’électricité à partir de sources d’énergies renouvelables ...*“. Vu la définition fournie dans le règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz („*installation technique indépendante pour la production de biogaz destiné à être injecté dans un réseau de gaz naturel ...*“), ceci ne permet p. ex. pas d’alterner sur un même site entre production d’électricité/chaleur (en hiver) et production de biogaz purifié (en été) et de profiter par conséquent des tarifs respectifs au prorata de la quantité injectée dans les réseaux respectifs. Une telle démarche permettrait pourtant d’améliorer considérablement l’efficacité et la rentabilité de certaines centrales de biométhanisation. Etant d’avis que les régimes de rémunération respectifs ne devraient pas s’exclure mutuellement, nous invitons les auteurs du projet sous avis à évaluer l’opportunité d’adapter le cas échéant les définitions respectives des deux règlements grand-ducaux dans ce sens. A cet effet, il suffirait de supprimer, par le biais du projet sous avis, le terme „*indépendante*“ au niveau des deux textes législatifs.

Ad article 6, paragraphe (2)

Le paragraphe (2) de l’article 6 vise les centrales produisant de l’électricité à partir de biogaz qui ont été soumises à un renouvellement ou une extension. Les critères pour pouvoir bénéficier du tarif prévu à l’article 11 (ancien tarif) ont été révisés vers le bas, de sorte que l’augmentation de la production électrique de la centrale ne doit être que de 15% au moins la première année („règlement 2008“: 25%) et de 25% au moins les années subséquentes („règlement 2008“: 40%). Le seuil minimal de 20% d’augmentation de la puissance électrique nominale après renouvellement ou extension reste pourtant inchangé. La Chambre d’Agriculture salue les changements opérés.

Ad article 15, paragraphe (3), point b)

L’article 15, paragraphe (3) introduit une nouvelle catégorie de centrales, celles qui sont renouvelées. Au point b) du paragraphe 3) sont énumérées les conditions dans lesquelles une centrale existante, dont la première injection après renouvellement a lieu après le 1er janvier 2014, peut bénéficier des nouveaux tarifs d’injection prévus aux articles 16 à 23. Le renouvellement d’une centrale produisant de l’électricité à partir de biogaz est soumis à la condition de remplacer l’ensemble des composantes techniques de l’installation existante et de remplacer resp. moderniser certains éléments de gros œuvre. La centrale renouvelée serait alors assimilée à une nouvelle centrale.

L’article 15 dispose au premier tiret du paragraphe (3), point b) que „*Le ministre peut préciser les critères techniques quant aux éléments techniques à renouveler et quant aux exigences minimales des éléments de gros oeuvre à renouveler.*“. A lire le commentaire des articles accompagnant le projet sous avis, ces précisions s’opéreraient par voie de règlement ministériel.

La Chambre d’Agriculture déplore que les auteurs du projet sous avis n’aient pas retenu une approche plus pragmatique qui permettrait de tenir compte de l’état général resp. du bon fonctionnement des installations à la fin du contrat de rachat initial. Dans la teneur actuelle l’exploitant d’une centrale de biogaz serait en effet obligé de remplacer p. ex. un moteur de cogénération, même si celui-ci avait dû être remplacé suite à une panne technique majeure juste avant l’échéance du contrat initial. Dans un pareil scénario, la seule option économiquement viable consisterait probablement à se soumettre au régime avec rémunération résiduelle prévu à l’article 30 pour une période supplémentaire de 10 ans. A notre avis, ceci entraînerait pourtant à moyen terme l’arrêt de la production d’électricité dans ces centrales.

Au lieu d’octroyer un remplacement généralisé des infrastructures existantes, il aurait été préférable d’obliger l’exploitant d’une centrale à présenter un plan d’investissement pluriannuel établi sur base de l’état général des infrastructures à la fin du contrat de rachat initial et soumis à l’approbation du ministre. Un tel plan permettrait de tenir compte d’investissements déjà réalisés tout en assurant que les travaux de mise en conformité nécessaires soient effectués dès le début du nouveau contrat. Dans la mesure où ces travaux puissent être échelonnés dans le temps, ceci permettrait d’ailleurs aussi de mieux prendre en compte des retards éventuels en matière d’autorisations.

Toujours est-il que le deuxième tiret du paragraphe (3), point b) dispose que le contrat de rachat initial doit être venu à échéance (sauf cas de force majeure) pour pouvoir profiter des nouveaux tarifs.

Nous sommes pourtant d'avis qu'il faudrait permettre aux exploitants des centrales de changer de régime de rémunération avant la fin du contrat de rachat initial. Dans le meilleur des cas (pas d'investissements majeurs tout au long de la durée du contrat initial), ils optent pour des investissements dès la fin du contrat de rachat initial (conformément aux dispositions précitées). Par contre, si des investissements majeurs s'imposent avant l'échéance du contrat initial pour assurer le (bon) fonctionnement de la centrale, la situation devient plus délicate. L'abandon éventuel de la production d'énergies renouvelables par des centrales existantes n'est pourtant pas une option valable!

Considérant les objectifs fixés pour 2020 en matière de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, nous sommes d'avis qu'il incombe au législateur d'assurer un cadre législatif à la hauteur de ces objectifs ambitieux (toujours faut-il assurer le maintien d'une telle production au-delà de l'horizon 2020!). Ceci devrait impliquer non seulement des tarifs suffisamment attractifs, mais aussi une souplesse maximale au niveau des dispositions réglementaires.

Au vu de ce qui précède, nous proposons dès lors de reformuler le premier tiret de l'article 15, paragraphe (3), point b) comme suit: „*Le remplacement des composantes techniques de l'installation existante et le remplacement respectivement la modernisation de certains éléments de gros oeuvre suivant un plan d'investissement pluriannuel soumis à l'approbation du ministre ayant l'Energie dans ses attributions. Y sont notamment visés les éléments de gros oeuvre concernant le stockage des substrats, ferments, combustibles et en matière de biogaz les éléments de gros oeuvre concernant le processus de fermentation. Le ministre peut préciser les critères techniques quant aux éléments techniques à renouveler et quant aux exigences minimales des éléments de gros oeuvre à renouveler;*“ et de supprimer tout simplement le deuxième tiret pour permettre aux exploitants de changer de régime de rémunération au cours de la durée du contrat de rachat initial.

Ad article 17

La Chambre d'Agriculture tient à exprimer ses doutes quant à l'opportunité du système de rémunération dégressif prévu pour l'électricité produite à partir de l'énergie solaire. La diminution considérable des coûts d'investissement dans ce domaine et le fait que l'objectif fixé pour 2020 a déjà été presque atteint, ne justifient à nos yeux pas l'approche restrictive adoptée depuis peu par les auteurs du projet sous avis en matière de l'énergie solaire. En tenant compte des changements proposés, le renouvellement d'installations existantes nous semble peu probable, de sorte qu'à moyen terme une réduction progressive de la production d'électricité sur base d'énergie solaire s'en suivra. Ceci nous semble d'autant plus probable que les installations photovoltaïques avec une puissance électrique supérieure à 30 kW ne sont plus éligibles dans le cadre du régime de rémunération prévu par le projet sous avis. In fine, aux yeux de la Chambre d'Agriculture, les décisions récemment prises en matière de promotion de l'énergie solaire marquent la fin de l'essor du photovoltaïque au Luxembourg.

Ad article 19

Si la Chambre d'Agriculture salue d'une manière générale l'adaptation vers le haut des tarifs pour l'électricité produite à partir de biogaz, elle se doit toutefois de signaler que les tarifs – et notamment le principe de la dégressivité – ne tiennent pas compte de la hausse continue des coûts, ni au niveau de la construction, ni au niveau des frais de fonctionnement des centrales. Considérant les retards considérables en matière d'autorisations et le principe de la dégressivité des tarifs, tout nouvel investissement dans la production d'énergies renouvelables devient assez hasardeux! Dès lors, nous doutons que l'adaptation proposée puisse inciter de nouveaux acteurs à se lancer sur ce marché. Tout au plus, un „status quo“ au niveau du nombre de centrales resp. de la quantité d'électricité produite à partir de biogaz semble réaliste.

Ad article 24

Notre chambre professionnelle salue le renouvellement de la prime de chaleur instaurée en 2008 et tout particulièrement l'introduction d'un tarif réduit pour les centrales dont le taux de chaleur commercialisée n'atteint pas 50% dès la quatrième année civile (sans que ce taux puisse toutefois être inférieur à 40%).

Ad article 27

Notre chambre professionnelle se félicite a priori du fait que les auteurs du projet sous avis ont donné suite à la revendication de longue date du secteur agricole d'introduire un tarif préférentiel pour

la production d'électricité à partir d'effluents d'élevage. Le texte proposé est toutefois ambigu en ce qui concerne les types d'effluents d'élevage pouvant être utilisés pour atteindre la quote-part minimale de 70%. En effet, le terme „prime de lisier“ induit une interprétation très stricte, tandis que „effluents d'élevage“ inclut p. ex. aussi le fumier. Dès lors nous conseillons, dans un souci de sécurité juridique, de donner plus de précisions au niveau du premier alinéa de l'article 27.

Notre chambre professionnelle déplore que la prime de lisier ne corresponde pas à la perte de rentabilité induite par une augmentation de la quote-part d'effluents d'élevage. En effet, pour assurer le même rendement énergétique, il faudrait multiplier le volume des effluents d'élevage par 9 par rapport au volume d'une plante énergétique comme p. ex. le maïs. Il est clair qu'une telle augmentation engendre des coûts supplémentaires considérables: extension de la centrale pour pouvoir traiter des volumes aussi importants, investissements dans des installations de stockage, matériel et coûts de transport, etc. Il convient donc d'adapter la prime de lisier en conséquence.

La Chambre d'Agriculture s'étonne par ailleurs que les auteurs du projet sous avis proposent de limiter la prime de lisier aux seules centrales dont la première injection d'électricité a eu lieu après le 1er janvier 2014. A l'instar de ce qui est prévu pour la prime de chaleur, une extension de la prime de lisier aux centrales visées aux articles 11 et 30 s'impose à nos yeux. En effet, si „des calculs économiques démontrent qu'une centrale produisant de l'électricité à partir du biogaz avec une alimentation élevée en lisier produit moins d'électricité qu'une centrale qui utilise majoritairement des plantes énergétiques“¹, la prime supplémentaire visée à l'article 27 devrait être accordée à toutes les centrales, indépendamment de la date de la première injection (pourvu que la quote-part minimale d'effluents d'élevage soit atteinte).

Dans la teneur actuelle les dispositions relatives à la prime de lisier n'apportent pas d'amélioration pour les centrales existantes (exclues du bénéfice de cette mesure) et n'incitent pas non plus à la création de nouvelles centrales. En fin de compte, la mesure proposée par les auteurs du projet sous avis n'est qu'un trompe-l'oeil.

Au vu de ce qui précède, la Chambre d'Agriculture propose de reformuler le premier alinéa de l'article 27 comme suit:

„Pour les centrales visés à l'article 11, 19 et 30, une prime de lisier supplémentaire est accordée au producteur au cas où la centrale produit de l'électricité à partir du biogaz qui est produit avec une quote-part d'effluents d'élevage (lisier, purin et fumier). En fonction de cette quote-part, les primes suivantes sont accordées:

- *≥ 70%: 70 € par MWh*
- *≥ 50 et < 70%: 50 € par MWh*
- *≥ 30 et < 50%: 30 € par MWh“²*

Ad article 31

La Chambre d'Agriculture estime que la majoration des rémunérations de 20 € par MWh à partir du 1er janvier 2014 devrait également s'appliquer aux centrales dont la première injection a eu lieu avant le 1er janvier 2008. Si les auteurs du projet sous avis invoquent dans le commentaire des articles l'argument d'une hausse des coûts des substrats (plantes énergétiques) depuis 2008, il faut quand même voir que cette évolution affecte la rentabilité de toutes les centrales. Nous sommes dès lors d'avis qu'il y a lieu d'étendre le champ d'application de l'article 31 en conséquence.

Ad article 35

Cet article prévoit l'adaptation du tarif pour le biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel, tel que fixé à l'article 20, paragraphe (1) du règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz. Cette adaptation s'impose en raison des changements en matière d'Aides d'Etat de la Commission européenne intervenus en 2011 (abaissement, voire suppression de l'aide à l'investissement dans le cadre de la loi agricole). L'augmentation du tarif d'injection proposée à l'article 35 vise donc uniquement à compenser ces changements au niveau des aides

¹ Commentaire des articles accompagnant le projet sous avis.

² Les montants respectifs de la prime de lisier sont inspirés de calculs de la „Biogasvereinigung“.

à l'investissement et se limite aux seules centrales dont la première injection de biogaz a eu lieu entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2017.

La Chambre d'Agriculture se doit de signaler que les tarifs actuels n'assurent guère la rentabilité des centrales existantes injectant du biogaz purifié dans le réseau de gaz naturel. C'est pourquoi la Chambre d'Agriculture, en renvoyant à la motion relative au règlement grand-ducal précité (le texte intégral de cette motion est repris ci-dessous), invite les auteurs du projet sous avis à analyser le bien-fondé de la grille tarifaire actuelle et de l'adapter, le cas échéant, en conséquence.

„La Chambre des Députés,

- rappelant que le projet de règlement grand-ducal n° 6173 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz est soumis à l'assentiment de la Conférence des Présidents en vertu de l'article 12 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- considérant l'objet du projet de règlement grand-ducal précité qui est de promouvoir la production et l'injection subséquente de biogaz dans le réseau de gaz naturel sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
- constatant que la Conférence des Présidents a renvoyé le projet de règlement grand-ducal n° 6173 pour avis à la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire;
- prenant acte de l'avis de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire exprimant sa préoccupation que le tarif de 6,5 cents par kilowattheure prévu pour la catégorie de centrales de biométhanisation qui injectent déjà du biogaz dans le réseau de gaz naturel pourrait s'avérer insuffisant pour garantir la survie économique de ces centrales „pionnières“;
- relevant que la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire demande expressément que le Gouvernement réexamine, à la lumière des coûts de projet estimés initialement, la grille tarifaire projetée en se fondant sur les données comptables certifiées de ces centrales de biogaz au terme d'une première année d'exploitation sous ce nouveau régime de rémunération;
- notant que la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire est d'avis qu'une renégociation avec la Commission européenne de ces aides d'Etat pourrait être menée à bien sur base des chiffres précités;

invite le Gouvernement

à réexaminer, à la lumière des coûts de projet estimés initialement, et à adapter, dans le respect des dispositions communautaires, la grille tarifaire fixée par le projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz, sur base des résultats financiers de la première année d'exercice des centrales de biogaz participant au mécanisme de rémunération qui sera mis en place par ce même projet de règlement.“

*

CONCLUSIONS

Les objectifs nationaux ambitieux en matière de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables nécessitent des mesures de promotion assorties de tarifs suffisamment attractifs, mais aussi une souplesse maximale au niveau des dispositions réglementaires. Or, le dispositif législatif et administratif actuel est encore loin d'assurer ceci.

La Chambre d'Agriculture reconnaît les efforts entrepris pour améliorer le cadre pour la promotion et le développement de la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables. La plupart des centrales existantes ne peuvent pourtant pas profiter de ces améliorations (à l'exception de la majoration des rémunérations prévue à l'article 31 et du tarif réduit de la prime de chaleur). Les nouveaux tarifs ne sont par ailleurs pas assez attractifs pour justifier un renouvellement d'une centrale, condition sine qua non pour pouvoir profiter de ces tarifs. Nous doutons d'ailleurs que les différentes adaptations proposées puissent inciter de nouveaux acteurs à se lancer dans la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables. Pour les centrales de biométhanisation, tout au plus, un

„status quo“ au niveau du nombre de centrales resp. de la quantité d'électricité produite semble réaliste. De même, les décisions récemment prises en matière de promotion de l'énergie solaire marquent, à notre avis, la fin de l'essor du photovoltaïque au Luxembourg.

La Chambre d'Agriculture ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de l'intégralité de ses observations.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le Secrétaire général,
Pol GANTENBEIN

Le Président,
Marco GAASCH

