

Objet: Projet de loi n°6709 modifiant

- la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
- la loi modifiée du 30 mai 2005 portant
 1. Organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ;
 2. Modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. (4279MJE)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(8 juillet 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous rubrique est de modifier la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après la « Loi modifiée du 1^{er} août 2007 ») en vue de transposer en droit national certaines dispositions issues de la Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE ayant trait aux marchés de l'énergie (ci-après la « Directive 2012/27/UE»). Ladite directive porte également sur des modifications relatives au marché du gaz, qui fait objet du projet de loi n°6709 relatif à l'organisation du marché du gaz que la Chambre de Commerce avise séparément et aux commentaires duquel il est renvoyé pour autant que de besoin.

Pour rappel, la loi modifiée du 1^{er} août 2007 trouve son origine dans la directive 2003/54/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, qui entretemps fut abrogée par la directive 2009/72/CE¹. Cette dernière avait été transposée en droit national par la loi du 7 août 2012 (voir également l'avis de la Chambre de Commerce du 10 octobre 2011² à cet égard) modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, dont les principales modifications incluaient, principalement, le renforcement des droits des consommateurs ainsi que des dispositions plus strictes pour les gestionnaires de réseau ou encore une meilleure autonomie de l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « ILR ») afin de lui assurer une indépendance en tant que superviseur du marché de l'électricité.

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, les principales modifications introduites par le projet de loi sous avis sont :

¹ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

² L'avis en question se trouve sous le lien suivant :

http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4423_3870WMR_marche_electricite.pdf

- par le biais de la Directive 2012/27/UE, l'Union européenne vise à augmenter les efforts de promotion en termes d'efficacité énergétique qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 »³ pour atteindre l'objectif visant à économiser 20% de la consommation d'énergie primaire de l'Union européenne. Les dispositions susceptibles d'accroître l'efficacité énergétique touchent une grande variété de domaines, dont un bon nombre concernent le marché de l'électricité. Selon, l'exposé des motifs, les dispositions à transposer visent à lever les obstacles sur le marché de l'électricité susceptibles d'empêcher une utilisation et un approvisionnement efficace de l'énergie. En outre, le projet de loi sous avis prévoit, tel que requis par la Directive 2012/27/UE, d'instaurer des objectifs nationaux d'efficacité énergétique à l'horizon 2020. En dialogue étroit avec la Commission européenne, le législateur national doit indiquer dans ses programmes nationaux de réforme, établis dans le cadre du semestre européen, comment il compte atteindre les objectifs avancés au niveau national ;
- selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, un autre objectif poursuivi par les présentes modifications devrait favoriser une implication plus active du consommateur au sein du marché de l'électricité. Il est ainsi prévu d'informer les consommateurs d'électricité de manière plus détaillée afin de leur donner un aperçu plus exhaustif quant à la consommation réelle et aux coûts y relatifs. Aussi, afin de soutenir les contrôles de consommation, le projet de loi sous avis fixe également le rôle des gestionnaires de réseau quant à l'exploitation du système de comptage intelligent ;
- dans un troisième volet, le projet de loi sous rubrique vise à créer la base légale pour la mise en œuvre d'un mécanisme d'obligation. Ce mécanisme assure que les distributeurs d'énergie ou les entreprises de vente d'énergie au détail, qui sont désignés comme parties obligées, atteignent un objectif cumulé d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale d'énergie, fixé par voie de règlement grand-ducal ;
- le projet de loi sous rubrique entend, par ailleurs, apporter des modifications à la loi modifiée du 30 mai 2005 portant 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Le projet de loi sous avis prévoit d'un côté d'élargir le rayon d'action de l'ILR, notamment en l'impliquant davantage dans la surveillance des nouvelles mesures proposées et d'un autre côté de renforcer et d'assurer l'indépendance de l'ILR par rapport aux organes ministériels. Le projet de loi sous avis prévoit encore des dispositions quant à la coopération entre l'ILR et les différentes autorités publiques concernées par la surveillance et la gestion du marché de l'électricité dans un souci de rationaliser les procédures d'enquêtes ainsi que les sanctions administratives afférentes.

³ La stratégie Europe 2020 veut concilier l'amélioration des indicateurs de développement durable en matière de croissance, d'emploi et de protection de l'environnement tout en augmentant la compétitivité de l'Europe au niveau mondial.

Au delà de sa position sur le présent projet de loi, la Chambre de Commerce souhaite rappeler sa position quant à la politique énergétique luxembourgeoise. Les récentes tensions géopolitiques en Europe orientale ont souligné une fois de plus la grande dépendance énergétique de l'Union européenne. Si la politique énergétique gagnait à être davantage « européisée », les Etats membres et plus particulièrement le Luxembourg doivent se rendre à l'évidence que la fragmentation actuelle en matière de politique énergétique, en général, et relative à la transition énergétique et à la promotion des sources d'énergie renouvelables, en particulier, contribue à creuser le différentiel de prix déjà substantiel entre la facture énergétique européenne face notamment à celle de son principal partenaire (et concurrent) commercial, les Etats-Unis.

Une meilleure intégration des marchés énergétiques européens, une mise en commun des 28 « transitions énergétiques » en une vraie transition européenne économiquement et écologiquement viable et des avancées substantielles en matière d'efficacité énergétique doivent être les maîtres-mots des politiques publiques à suivre au sein de l'Union européenne. Eu égard à son extrême dépendance énergétique et au regard de son importante ouverture économique, le Luxembourg doit naturellement agir en tant que pays moteur en la matière.

A l'heure actuelle, les politiques énergétiques relatives aux énergies renouvelables fortement parcellaires et parfois contradictoires entraînent des importants surcoûts pour les clients finals d'énergie, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Par ailleurs, ces politiques sous-efficientes sont de nature à grever inutilement les finances publiques, eu égard notamment aux politiques de subventionnement massif, de longue durée et souvent guère liées aux réalités économiques menées par certains pays, dont le Luxembourg. Au Grand-Duché, les surcoûts dans le chef des consommateurs et de l'Etat s'apprécient également à l'aune des tarifs d'injection parfois très élevés, et garantis sur une période de 15 ans, de l'énergie verte dans les réseaux énergétiques, transitant à travers le mécanisme de compensation, dont une partie est subventionnée par l'Administration publique à travers le Fonds dit « climat et énergie ».

Ainsi, il importe, afin de contribuer à faire redémarrer le moteur de la croissance, de mettre en œuvre en Europe une véritable politique de l'offre en matière énergétique, en œuvrant en faveur de l'efficacité énergétique, de l'interconnexion des marchés nationaux énergétiques au sein d'un marché unifié européen, du déploiement de nouvelles sources d'approvisionnements et de nouveaux potentiels et gisements tels que le fracking et du déploiement des potentiels économiquement viables en matière d'énergies renouvelables. A défaut d'une telle réorientation politique, l'Europe ne saura guère endiguer, ni la délocalisation des secteurs industriels fortement consommateurs d'énergie (pénalisés de surcroît par la politique de cavalier seul menée par l'Europe en matière d'émissions de gaz à effet de serre), ni les désavantages en matière de compétitivité-coût de ses entreprises et notamment de ses PME, sans même évoquer les pertes de pouvoir d'achat résultant de prix énergétiques élevés dans le chef des ménages européens.

Résumé synthétique

Le présent résumé synthétique n'aborde que les points phares soulevés par la Chambre de Commerce dans le cadre du projet de loi sous avis.

En premier lieu, la Chambre de Commerce exprime son regret par rapport au retard de transposition de la Directive 2012/27/UE. La directive en question, adoptée le 25 octobre 2012, aurait en effet dû être transposée le 5 juin 2014 au plus tard.

Dans le contexte du présent avis, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle soutient toute mesure permettant d'assurer un approvisionnement sûr en électricité pour le marché luxembourgeois. Que ce soit par une meilleure interconnexion, une meilleure efficacité ou une meilleure utilisation des énergies renouvelables, il est primordial pour les entreprises luxembourgeoises de disposer d'un approvisionnement d'électricité fiable à des prix raisonnables. De même, l'évolution des prix d'électricité est un facteur clef à surveiller de près, comme elle influence de manière considérable la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. A titre comparatif, le Luxembourg semble d'ailleurs ne pas être bien placé en termes de prix d'électricité facturé aux ménages et aux entreprises par rapport aux pays limitrophes.

Par le biais du présent projet de loi, les auteurs envisagent entre autres d'établir un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique tel qu'il est prévu par l'article 7 de la Directive 2012/27/UE. Il s'agit, ici, sans doute de la disposition phare du projet de loi sous avis, dont le but principal consiste à obliger les fournisseurs de services énergétiques de réaliser des économies d'énergie sur une période donnée. L'amélioration de l'efficacité énergétique est une mesure permettant d'un côté d'atteindre les objectifs ambitieux de la politique climatique européenne, et d'un autre côté de rendre le Luxembourg moins dépendant envers des sources énergétiques externes.

La Chambre de Commerce s'attend à ce que le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique ne soit pas seulement une fin en soi, mais qu'il contribue significativement à sécuriser l'approvisionnement d'énergie et à réduire les coûts d'énergie. La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs que le législateur confie « *une certaine liberté et créativité [...] toutefois encadrée* » aux fournisseurs d'électricité en matière de mesures à implémenter afin de garantir une meilleure efficacité énergétique. Comme les fournisseurs sont obligés de collaborer étroitement avec leurs clients finals, il est crucial de garantir une certaine marge de manœuvre aux entreprises afin qu'elles puissent réaliser des économies d'énergie rentables.

La Chambre de Commerce se soucie ainsi quant à l'encadrement législatif et réglementaire du projet de loi sous rubrique. Elle relève ainsi que dans le paragraphe 1 de l'article 14 du projet de loi sous avis, il est question de fixer l'objectif cumulé d'économies d'énergie auquel les parties obligées doivent adhérer par règlement grand-ducal. De même, les modalités de fonctionnement, de notification ou encore de contrôle quant au mécanisme de d'obligation en matière d'efficacité énergétique sont censées être reprises dans le règlement grand-ducal précité. La Chambre de Commerce déplore que les auteurs du présent projet de loi n'aient pas soumis en parallèle un projet de règlement grand-ducal supposé fixer les modalités relatives au projet de loi sous rubrique. Sans celui-ci, il est impossible pour la Chambre de Commerce d'apprécier *in extenso* l'impact réel de la Directive 2012/27/UE sur les entreprises luxembourgeoises.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+*
Impact financier sur les entreprises	0*
Transposition de la directive	-.
Simplification administrative	-*
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

**La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'apprécier in extenso le degré d'incidence au sujet de la simplification administrative, de la compétitivité ainsi que de l'impact financier tant qu'un projet de règlement grand-ducal n'est pas encore disponible pour régler les modalités de notification et de contrôle des économies d'énergie réalisées par les parties obligées.*

Contexte posé par la Directive 2012/27/UE

L'Union européenne est confrontée à des défis en termes d'approvisionnement énergétique résultant de sa dépendance envers d'importations énergétiques. En effet, en 2012, plus de la moitié (53,4%)⁴ de la consommation européenne d'énergie a été couverte par des sources importées en provenance de pays tiers. En comparaison avec les Etats-Unis dont le taux d'importations d'énergie primaire s'élève à 28%⁵ pour la même année, l'Europe est régulièrement confrontée à des risques de rupture d'approvisionnement et à une volatilité accrue des prix d'énergie.⁶

Parallèlement à la politique visant à assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques et le maintien de prix abordables, l'Union européenne poursuit également des objectifs ambitieux pour lutter contre le changement climatique, notamment en recourant à des mesures censées favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le développement des énergies renouvelables ou encore l'efficacité énergétique. C'est bien ce dernier point qui fait objet de la Directive 2012/27/UE mettant en place un cadre commun de mesures ayant comme ambition d'améliorer davantage l'efficacité énergétique afin de réaliser le grand objectif d'accroître l'efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 à l'échelle européenne.

Selon la Commission européenne, les plans d'action antérieurs portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ne semblaient pas porter leurs fruits, et il a ainsi été décidé au niveau européen de proposer des mesures d'efficacité énergétique couvrant l'intégralité de la chaîne énergétique, allant de la transformation et la distribution jusqu'à la

⁴ Source : Eurostat

⁵ Source : Voir graphique 4 US Energy Information Administration

⁶ Conseil européen du 26 et 27 juin 2014 :

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/143492.pdf.

consommation finale. La Commission s'attend à que la directive contribue de manière significative à « (...) *la sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne en réduisant la consommation d'énergie primaire et en limitant les importations énergétiques. Elle contribue à réduire les émissions de [à] gaz à effet de serre de manière rentable et, partant, [à] atténuer le changement climatique. Le passage à une économie utilisant plus efficacement l'énergie devrait également accélérer la diffusion de solutions technologiques innovantes et renforcer la compétitivité de l'industrie dans l'Union, stimulant la croissance économique et créant des emplois de haute qualité dans plusieurs secteurs liés à l'efficacité énergétique* ».

Les faits saillants de la Directive 2012/27/UE sont résumés ci-après :

L'objectif de l'Union européenne en matière d'efficacité énergétique, à décliner au niveau national

- Les Etats membres doivent **fixer un objectif national en matière d'efficacité énergétique** qui permette *in fine* d'atteindre l'objectif européen cumulé d'économies d'énergie de limiter « *la consommation énergétique à 1474 Mtep⁷ d'énergie primaire et/ou à 1078 Mtep d'énergie finale d'ici 2020* » dans l'Union européenne, ce qui représente une réduction de 20 % comme prévu par la stratégie « Europe 2020 ». Avec l'adhésion de la Croatie, cet objectif a été ajusté à « *1483 Mtep d'énergie primaire ou 1086 Mtep d'énergie finale* ». (Article 3)
- Il revient aux Etats membres de fixer **les objectifs indicatifs nationaux d'efficacité selon les critères de leurs choix** en les calculant soit sur la base des économies ou de la consommation d'énergie primaire ou finale, ou encore de l'intensité énergétique. En outre, les Etats membres sont tenus de réaliser certaines économies d'énergie **durant la période d'obligation**, à savoir du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020. (Article 7).

Le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique

- Les Etats membres sont obligés mettre en place **un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique**. Le mécanisme assure que « *les distributeurs d'énergie et/ou les entreprises de vente d'énergie au détail qui sont désignés comme parties obligées au titre du paragraphe 4 de l'article 7 de la directive 2012/27/UE et exerçant leurs activités sur le territoire de chaque Etat membre* » atteignent l'objectif cumulé d'économie d'énergie au stade de l'utilisation finale. (Article 7, paragraphe 1)
- Les Etats membres veillent à ce que les économies d'énergie découlant de l'article 7 de ladite directive soient calculés par une méthode avancée par la Commission européenne et reprise dans l'annexe V de la directive. Ils doivent établir un **réseau de contrôle et de vérification** des mesures implémentées par les parties obligées dans un souci d'améliorer l'efficacité énergétique. (Article 7, paragraphe 6)
- Les parties obligées s'engagent à communiquer les économies d'énergie réalisées à l'autorité nationale compétente (l'ILR dans le contexte luxembourgeois) auquel le rôle

⁷ Millions tonnes d'équivalent pétrole.

revient de publier les résultats dans un rythme annuel. De même, sont elles obligées de tracer et de communiquer les informations sur la consommation des clients finals. (Article 7, paragraphe 8)

- Les obligations auxquelles les parties obligées doivent faire face, ne peuvent être remplies que si elles posent de bonnes incitations pour les clients consommateurs en termes d'économies d'énergie. Les parties obligées disposent dans ce contexte d'une marge de manœuvre assez large quant au choix desdites mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique. De même, la directive prévoit la possibilité de **combiner les mécanismes d'obligation avec d'autres mesures de politique publique** déjà en place pour améliorer l'efficacité énergétique. Celles-ci peuvent inclure, à titre d'exemple, « *des mécanismes, des instruments de financement ou des incitations fiscales conduisant à la mise en œuvre de technologies ou de techniques présentant une bonne efficacité énergétique* » ou encore « *des programmes d'éducation et de formation, y compris les programmes de conseil en matière énergétique... et ayant pour effet de réduire la consommation finale d'énergie* ». (Article 7, paragraphe 9)

Le rôle et les droits des consommateurs finals

- Comme mentionné ci-avant, les consommateurs joueront un rôle primordial dans la réalisation des mesures d'économie d'énergie. Ceci ne peut se réaliser que pour autant que les parties obligées soient en mesure de capter de manière précise la consommation réelle d'énergie du client final. Ainsi, la Directive 2012/27/UE encourage les autorités à ce que tous les clients finals d'électricité soient connectés à **un système intelligent de mesure** permettant de tracer à tout moment la consommation énergétique en temps réel (compteurs dits « intelligents »). (Article 9)

- Indépendamment de la disponibilité des compteurs intelligents, les Etats membres assurent que, « *dans la mesure où les informations relatives à la facturation et à la consommation passée d'énergie du client final sont disponibles, elles soient mises à dispositions par les fournisseurs de services énergétiques désigné par le client final, si celui-ci le demande* ». Toute facturation ou toute autre information relative à la facturation est à fournir par les fournisseurs d'énergie au client final sans frais. (Article 10 et 11).

Le rôle et les droits des consommateurs finals

Dans le cadre de la réforme du marché de l'électricité, les autorités de régulation nationales des pays membres se voient confier de nouvelles missions. D'un côté elles sont censées encourager « *les ressources portant sur la demande, telles que les effacements de consommation⁸, à participer aux marchés de gros et de détail au même titre que les ressources portant sur l'offre* ». Ceci concerne également l'agrégateur, « *un fournisseur de services portant sur la demande qui combine des*

⁸ Un "effacement de consommation" est un outil d'optimisation de la consommation d'électricité qui consiste à ne pas consommer d'électricité pendant une certaine durée, ou bien à reporter sa consommation. Il permet de soulager les tensions sur la demande aux heures de pointe et d'écrêter ainsi les pics de consommation sans avoir recours à des sources de production supplémentaires.

charges de consommation multiples de courte durée et les vend ou les met aux enchères sur les marchés de l'énergie organisés ».

Le rôle exemplaire des bâtiments appartenant à des organismes publics

Dans l'esprit de la directive, le secteur public devra montrer l'exemple: à partir du 1^{er} janvier 2014, les administrations centrales devront rénover 3 % des bâtiments qu'elles détiennent et occupent. Elles devront tenir compte de l'efficacité énergétique dans leurs procédures de marchés publics, dans la mesure où certaines conditions sont réunies (rapport cout/efficacité et faisabilité économique, par ex.), afin d'acquérir des bâtiments, des produits et des services présentant un bon bilan énergétique. Cet extrait de ladite directive ne fera pas objet du présent projet de loi sous avis et devra donc faire un projet de loi ultérieur.

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce exprime son regret par rapport au retard de transposition de la Directive 2012/27/UE. La directive en question, adoptée le 25 octobre 2012, aurait dû être transposée en droit luxembourgeois le 5 juin 2014 au plus tard. Compte tenu du degré d'urgence du projet de lois sous avis, la Chambre de Commerce se limitera ainsi strictement aux modifications phares du présent projet de loi.

La Chambre de Commerce déplore également la non-disponibilité d'un tableau de correspondance quant à la transposition de la Directive 2012/27/UE en droit luxembourgeois. Un tel tableau aurait facilité la rédaction du présent avis ainsi que la lisibilité du texte consolidé de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Au-delà de ces remarques préalables, la Chambre de Commerce aimerait rappeler que l'approvisionnement d'électricité ainsi que les prix y relatifs constituent un facteur clef pour la compétitivité luxembourgeoise. Notamment, en tenant compte du fait que la quasi-totalité de l'électricité ou encore d'autres sources d'énergies sont importées, le Luxembourg a un intérêt stratégique à entamer davantage d'efforts en matière de diversification de sources d'énergie, de développement des énergies renouvelables économiquement viables ou de mesures d'amélioration d'efficacité énergétique. Afin de réussir une diversification accrue des sources d'énergie, il semble naturel de réussir en premier lieu une intégration énergétique cohérente au niveau régional.

La majorité de nos besoins énergétiques sont couverts par des importations en provenance de nos pays voisins. Dans ce contexte, le Ministre de l'Economie a confirmé en date du 16 juillet 2014⁹, dans le cadre de la présentation de l'examen approfondi de la politique énergétique effectuée par l'agence internationale de l'énergie, l'importance de se doter d'une nouvelle stratégie énergétique à moyen et à long terme. Des mesures entamées, comme le projet d'interconnexion du réseau d'électricité plus étroit avec la Belgique, se poursuivent et finiront, de la sorte, à contribuer à améliorer davantage la sécurité de

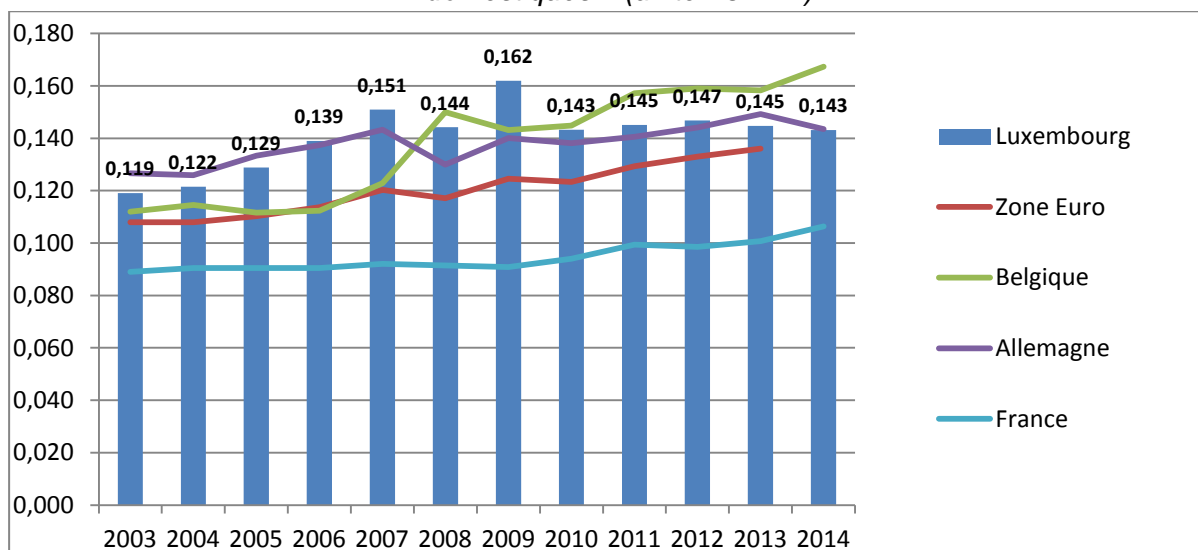
⁹ Communiqué de presse du 16 juillet 2014: <https://www.gouvernement.lu/3856900/16-politique-energetique>

l'approvisionnement du marché luxembourgeois. La Chambre ne peut que saluer les éléments avancés dans le cadre de la stratégie énergétique du gouvernement.

Dans son avis précité du 10 octobre 2011 portant sur la modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, la Chambre de Commerce revendiquait à plusieurs reprises une meilleure interconnexion du réseau national avec les pays limitrophes. En outre, elle plaidait pour le renforcement des réseaux d'approvisionnements par des investissements adéquats dans les infrastructures requises et, dans un souci de sécurité juridique, de mettre en place un cadre réglementaire assurant une bonne intégration dans le réseau d'approvisionnement.

A la fin, que ce soit par une meilleure intégration dans le réseau énergétique au niveau régional, des mesures d'amélioration d'efficacité ou encore le développement d'écotechnologies, il importe pour le Luxembourg de disposer de prix d'électricité raisonnables. Le graphique 1 reprend l'évolution récente en termes d'évolution de prix d'électricité facturés aux consommateurs finals de type « consommateurs domestiques » et la met en juxtaposition par rapport aux tarifs appliqués en Belgique, en Allemagne, en France et dans la zone euro. Il est aisément déductible du graphique que les prix d'électricité facturés aux « consommateurs domestiques » se trouve à un niveau similaire à celui de l'Allemagne, mais au dessus de la moyenne de la zone euro ou encore de la France.

Graphique 1 : Prix d'électricités facturés aux consommateurs finals de type « consommateurs domestiques » (unité : €/kWh)



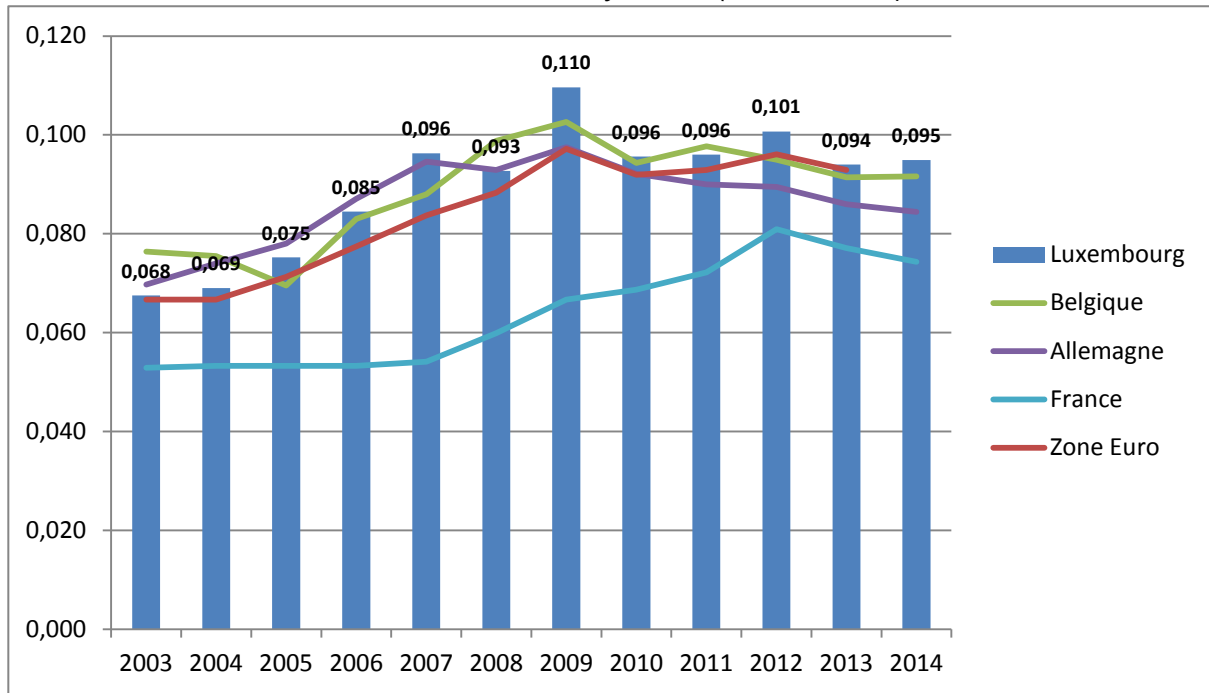
Source : Eurostat

Note : Les prix de l'électricité pour les consommateurs domestiques sont définis de la façon suivante: prix hors taxes national moyen en Euro par kWh au premier semestre de chaque année pour des ménages consommateurs de taille moyenne (« bande de consommation Dc » correspondant à une consommation annuelle de 2.500 à 5.000 kWh). Jusqu'en 2007, les prix étaient calculés au 1^{er} janvier de l'année pour des ménages de taille moyenne (consommateur de type Dc avec consommation annuelle de 3 500 kWh).

Le graphique 2 quant à lui reprend les tarifs applicables pour les consommateurs finals de type « consommateurs industriels de taille moyenne ». Comme ce tarif concerne en

premier lieu les petites et moyennes entreprises, il s'agit ici d'un élément crucial en termes de compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Le Luxembourg, en comparaison avec ses pays voisins ainsi que la zone euro, affiche plutôt une position défavorable. Il est inquiétant de constater que le tarif d'électricité facturé aux consommateurs finals de type « consommateurs industriels de taille moyenne » soit le plus élevé

Graphique 2: Prix d'électricité facturés aux consommateurs finals de type « consommateurs industriels de taille moyenne » (unité : €/kWh)

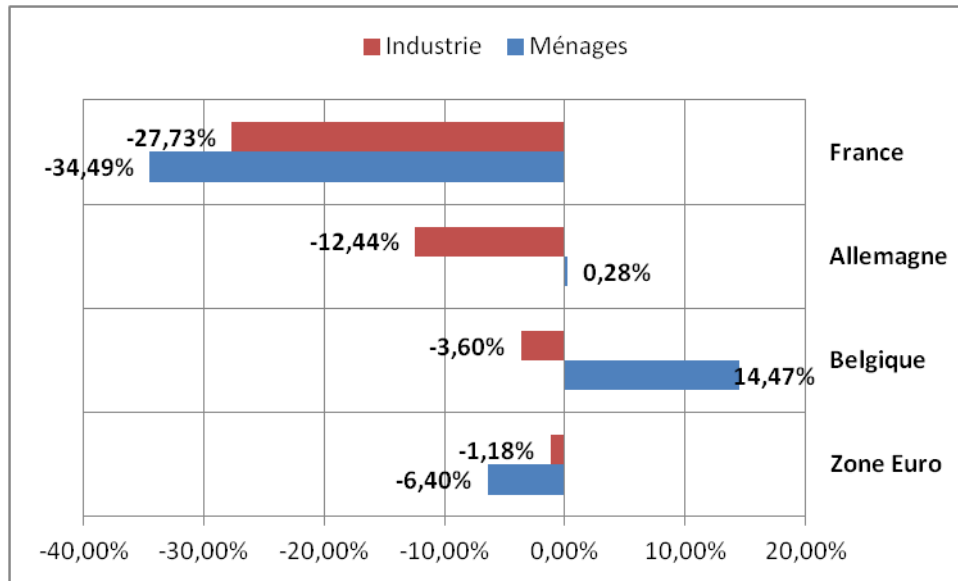


Source : Eurostat

Note : Cet indicateur présente les prix de l'électricité facturés aux consommateurs finals. Les prix de l'électricité pour les consommateurs industriels de taille moyenne sont définis de la façon suivante: prix hors taxes national moyen en Euro par kWh au premier semestre de chaque année pour des consommateurs industriels de taille moyenne («bande de consommation Ic» correspondant à une consommation annuelle de 500 à 2.000 MWh). Jusqu'en 2007, les prix étaient calculés au 1^{er} janvier de l'année pour des consommateurs de taille moyenne (consommation annuelle de 2.000 MWh).

L'écart au niveau de tarification de l'électricité devient d'autant plus clair en jetant un regard sur le graphique 3. L'écart est notamment significatif entre la France et le Grand-Duché qui affiche des différences de prix de l'ordre de 27,73% pour les consommateurs domestiques respectivement de 34,49% pour les consommateurs industriels de taille moyenne.

Graphique 3 : La différence relative entre les prix pratiqués au Luxembourg et les pays limitrophes ainsi que la zone euro.



Source : Eurostat

Sur base de ces éléments chiffrés, basés sur les statistiques officielles européennes, il apparaît que le Luxembourg a un désavantage non négligeable par rapport à ses homologues au niveau européen. Au niveau national, il est encore renforcé par la non-neutralisation des hausses de prix afférentes liées au mécanisme d'indexation. Afin de renouer avec les tarifs d'électricité affichés dans les pays avoisinants, il conviendrait de mener une politique claire et cohérente en termes de coopération et d'intégration au niveau des marchés d'électricité comme avancé dans le communiqué de presse du gouvernement du 16 juillet 2014¹⁰. Pourtant, pour qu'un tel projet ambitieux aboutisse, à savoir se doter d'une nouvelle stratégie énergétique à moyen et long terme, il semble nécessaire de l'insérer dans un cadre légal et réglementaire portant établissement d'un réseau d'électricité intégré au niveau régional et européen. Par ce biais, le Luxembourg pourra aboutir à un marché plus compétitif, offrant de meilleures conditions tarifaires aux entreprises et aux ménages luxembourgeois.

Au niveau européen, le Luxembourg devrait contribuer aux efforts qui consistent à aboutir à une stratégie cohérente en termes d'approvisionnement énergétique en Europe. La production d'électricité européenne dépend largement des énergies primaires, de l'ordre de 55%¹¹. Au Luxembourg, la dépendance des sources primaires est voire même plus prononcée, avec le gaz assurant 78% de la génération d'électricité. Actuellement, les Etats membres peuvent librement choisir leur politique, c'est-à-dire que les Etats sont autonomes dans le choix de leurs sources d'approvisionnements et de leur mix énergétique. Il n'existe pas, à proprement parler, de politique commune de l'énergie à l'échelle européenne. Cette lacune pose d'autant plus d'interrogations que le secteur énergétique a joué un rôle fondateur dans les premiers pas de la constitution de la Communauté européenne. C'est donc avec un pouvoir limité que l'Union européenne tente de faire face aux défis actuels, qui par ailleurs, ont été relevés à plusieurs reprises lors de la crise ukrainienne.

¹⁰ Communiqué de presse du 16 juillet 2014: <https://www.gouvernement.lu/3856900/16-politique-energetique>.

¹¹ Source : Eurostat.

En ce qui concerne la dépendance de l'Europe vis-à-vis des énergies importées, il apparaît aisément dans le graphique 4 que l'Europe doit miser de plus en plus sur les importations d'énergie. Tandis que le part d'énergies importées se trouvait encore en-dessous du seuil de 50% au début du dernier siècle, il a connu depuis une progression non négligeable.

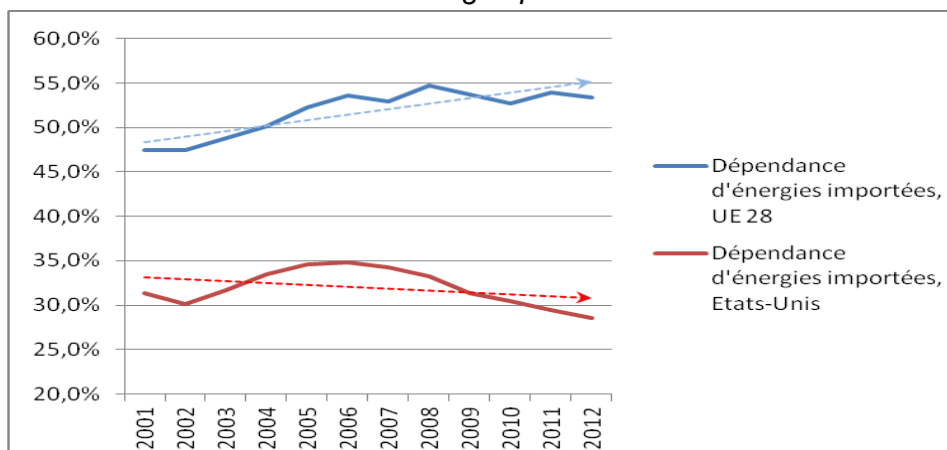
En comparaison avec les Etats-Unis, qui de leur côté ont réussi à réduire significativement leur dépendance énergétique, l'Europe se dirige vers une dépendance plus accrue avec une part qui pourrait passer à 70 – 75% d'ici 2030¹². Le secteur manufacturé américain connaît depuis peu une véritable « renaissance », comme le suggère la hausse de sa part dans le PIB des Etats-Unis entre 2010 et 2012 ou encore l'accroissement de la part des exportations américaines dans l'ensemble des exportations mondiales de biens manufacturés.

Un facteur non négligeable imputable à cette évolution est l'exploitation du gaz de schiste qui a permis de réduire les importations énergétiques en provenance de pays tiers et de rendre plus compétitif le secteur manufacturé américain en réduisant très significativement les coûts énergétiques. Sachant que la question controversée de l'extraction du gaz schiste nourrit un débat animé dans les Etats membres et à l'échelle de l'UE, il demeure, aux yeux de la Chambre de Commerce, important d'écarter cette forme d'énergie des débats politiques. L'extraction de gaz schiste pourra jouer un rôle transitoire dans la politique énergétique de l'Europe permettant de contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises à court et moyen terme par des coûts énergétiques réduits. En même temps, cette technologie d'extraction pourra garantir une certaine marge de manœuvre financière et temporelle aux acteurs économiques et publics pour contribuer aux objectifs visés par la politique d'énergies renouvelables et efficacité énergétique ainsi que pour faire en sorte que la part de l'industrie dans le PIB de l'Union passe à 20 % d'ici 2020.¹³

¹² Source : International Energy Agency.

¹³ La Commission demande la prise de mesures immédiates en faveur d'une renaissance industrielle européenne: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-42_fr.htm

Graphique 4 : L'Union européenne 28 et les Etats-Unis en termes de dépendance énergétique



Source : Eurostat/US Energy Information Agency (EIA)

Note : Les données pour la dépendance d'énergies importées pour les Etats-Unis sont issues du site de l'EIA. Elles reflètent la part des énergies primaires totales importées par rapport aux énergies primaires totales consommées sur le territoire des Etats-Unis.

Le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique

Par le biais du présent projet de loi, les auteurs envisagent entre autres d'établir un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique tel qu'il est prévu par l'article 7 de la Directive 2012/27/UE. Il s'agit, ici, sans doute de la disposition phare du projet de loi sous avis, dont le but principal concerne l'obligation des fournisseurs d'énergie électrique de réaliser des économies d'énergie sur une période donnée¹⁴ et de réaliser un objectif cumulé d'économies d'énergie fixé qui est exprimé en termes de consommation d'énergie finale sans pouvoir être supérieur à 6185 GwH.

Selon l'exposé des motifs, cet objectif cumulé a été calculé sur base des dispositions de l'article 7 qui prévoit que « l'objectif doit être au moins équivalent à la réalisation, chaque année du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020, de nouvelles économies d'énergie correspondant à 1,5% en volume, des ventes annuelles d'énergie aux clients finals effectués par soit l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit l'ensemble des entreprises de d'énergie au détail, calculé sur la base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2013 ».

La Chambre de Commerce s'interroge sur le choix des auteurs du projet de loi sous avis d'avoir retenu le taux de 1,5% étant donné que la Directive 2012/27/UE prévoit également la possibilité d'adapter un système de calcul d'introduction progressive qui est repris dans le paragraphe 2 de la Directive 2012/27/UE. Au lieu de se fonder annuellement sur la valeur de 1,5%, ce dernier se base sur des valeurs de 1% en 2014 et 2015, de 1,25% en 2016 et 2017 et de 1,5% en 2018, 2019 et 2020. Tout en sachant que l'application du paragraphe 2 de l'article 7 de la Directive 2012/27/UE n'aurait pas pour effet de réduire l'objectif cumulé

¹⁴ La période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

d'économie d'énergie de 25%¹⁵, les auteurs du présent projet de loi auraient tout de même dû expliquer le bien-fondé de leur choix dans les commentaires d'articles en mettant en juxtaposition les modèles de calcul éligibles. De même, la Chambre de Commerce déplore que l'exposé des motifs ne soit pas exhaustif à ce sujet, un fait qu'elle déplore notamment au vu de l'importance du projet de loi sous avis.

Les économies d'énergie envisagées ne peuvent que se réaliser si les fournisseurs collaborent étroitement avec leurs clients finals pour fixer les actions qu'ils envisagent d'entreprendre pour atteindre les objectifs proclamés. La Chambre de Commerce s'attend à ce que le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique ne soit pas seulement une fin en soi, mais qu'il contribue significativement à sécuriser l'approvisionnement d'énergie et à réduire les coûts d'énergie, qui mine de rien représentent une dépense significative pour les entreprises luxembourgeoises. Ainsi, il conviendrait, lors de l'élaboration des mesures d'efficacité énergétique auprès des clients finals, d'exploiter les meilleures possibilités de réaliser des économies d'énergie rentables.

Quant à l'élaboration des mesures mises en œuvre entre le fournisseur et les clients finals, la Chambre de Commerce salue le fait que le législateur confie « *une certaine liberté et créativité [...] toutefois encadrée* » aux fournisseurs en matière de mesures à implémenter afin de garantir une meilleure efficacité énergétique. De cette manière, les mesures envisagées peuvent être adaptées aux circonstances et aux spécificités des secteurs économiques concernées.

Pourtant, la Chambre de Commerce se soucie quant à l'encadrement législatif et réglementaire du projet de loi sous rubrique. Dans le paragraphe 1 de l'article 14 du projet de loi, il est question de fixer l'objectif cumulé d'économies d'énergie auquel les parties obligées doivent adhérer par règlement grand-ducal. Le même principe s'applique aux modalités de fonctionnement du mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique. Ainsi, il est prévu de fixer par voie de règlement grand-ducal :

« a) le calcul et la méthodologie de fixation des volumes annuels d'économies d'énergie à réaliser par les parties obligées;
b) le type de mesures à prendre en considération et la quantité d'économie d'énergie à comptabiliser;
c) les modalités de notification des économies d'énergie réalisées par les parties obligées;
d) les modalités de contrôle des économies d'énergie réalisées par le ministre ou un organisme agréé par le ministre;
e) les modalités de compensation des charges induites par l'exécution de l'obligation en matière d'efficacité énergétique. »

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce déplore le fait que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas soumis le règlement grand-ducal précité sous avis en même temps que le projet de loi sous rubrique. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ceci pose problème alors qu'il s'agit d'un élément fondamental et nécessaire pour formuler un avis *in extenso* au sujet du mécanisme d'obligations d'efficacité énergétique.

¹⁵ Si le législateur décide de ne pas recourir aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 de la Directive 2012/27/UEE, il a le droit de réduire l'objectif cumulé d'économie d'énergie de 25%.

Comme le règlement grand-ducal englobera également les modalités de notification et de contrôle des économies d'énergie réalisées par les parties obligées, la Chambre de Commerce invite d'ores et déjà les autorités compétentes à veiller à ce que les procédures administratives soient organisées de manière pragmatique.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique reprend les définitions des nouveaux termes à intégrer dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007. Concernant le premier article, il conviendrait de définir le terme « *industrie énergétique* » qui est évoqué sous le point 3 du présent article. La même remarque s'applique au terme « *bon rendement énergétique* » qui est évoqué sous le point 7 du présent article.

Concernant l'article 3 :

L'article 3 porte sur le raccordement des producteurs d'électricité produite par cogénération à haut rendement. A ce sujet, la Chambre de Commerce s'est exprimée de manière exhaustive dans son avis du 7 octobre 2011¹⁶ au sujet du règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération. La Chambre de Commerce estimait à l'époque que le projet de règlement grand-ducal risquait 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, bien que basé en partie sur les énergies fossiles.

Concernant l'article 14

Cet article reprend les dispositions quant au mécanisme de d'obligations en matière d'efficacité énergétique. La Chambre de Commerce invite les auteurs à prendre en considération les remarques énoncées dans les considérations générales du présent avis.

Concernant les articles 16 et 18

L'article 16 apporte des modifications quant à la fonction du régulateur national. Le changement principal consiste notamment à élargir les responsabilités du régulateur. Ainsi, le régulateur est désormais présumé encourager les fournisseurs de services d'effacement de consommation à participer aux marchés de gros et de détail. Le présent article ainsi que l'article 18 prévoient également de modifier la procédure de reconsidération par le ministre par rapport une décision prise par le régulateur. Dans son avis du 10 octobre 2011 précité, lorsque la procédure de reconsidération fut introduite par la loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, la Chambre de Commerce estimait qu'une telle mesure mettrait en péril l'indépendance du régulateur national ainsi que sa prise de décision autonome. Par le biais des présents articles, le législateur vise à rectifier le tir en donnant la possibilité au régulateur de réfuter la demande de reconsidération du ministre dans le cas où le régulateur estime que la requête n'est pas justifiée. Le régulateur

¹⁶ L'avis de la Chambre de Commerce du 7 octobre 2011 est consultable via le lien: http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4416_3872WMR_cogeneration.pdf

disposera dès lors du libre choix de prendre en considération la demande du ministre de reconsidérer sa décision, et se voit ainsi son indépendance assurée. La Chambre de Commerce se félicite des mesures introduites afin de garantir l'indépendance de l'ILR.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

MJE/WMR/DJI