

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique. (4358MJE)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(24 décembre 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les dispositions quant au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique dont la fonction principale est de promouvoir davantage les économies d'énergie. Les modalités telles que définies dans le projet de règlement grand-ducal sous avis ont notamment comme objectif de spécifier les éléments suivants¹ :

« 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».

Le mécanisme d'obligations (ci-après « MDO ») trouve son origine dans l'article 7, paragraphe 1^{er} de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (ci-après la « Directive »). Au niveau national, le cadre légal du MDO est repris par le projet de loi n°6709 portant sur la modification de la loi modifiée du 1^{er} août relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après la « Loi électricité ») et le projet de loi n°6710 portant sur la modification de la loi modifiée relative à l'organisation du marché du gaz (ci-après la « Loi gaz »). Ces deux projets de loi sont encore en cours de procédure et assurent la transposition dudit article 7 de la Directive². Les modalités afférentes sont définies par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Par le biais de ladite Directive, l'Union européenne (ci-après « UE ») 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 dans l'UE. Au regard de la dépendance de l'UE à l'égard des importations énergétiques, l'efficacité énergétique joue un rôle clé -qui ne fera que croître- dans la politique énergétique européenne et a pour ambition de contribuer à améliorer significativement la sécurité d'approvisionnement en réduisant la consommation d'énergie primaire. A ce titre, les modifications apportées à la Loi électricité respectivement, à la Loi gaz font partie d'une stratégie plus large visant à ce que, au fur et à mesure, l'intégralité de la chaîne énergétique contribue aux efforts d'efficacité énergétique.

¹ Les modalités sont reprises dans les articles 48bis du projet de loi n°6709 modifiant la loi modifiée du 1er août relative à l'organisation du marché de l'électricité et 12bis du projet de loi n°6710 modifiant la loi modifiée relative à l'organisation du marché du gaz.

² La transposition de l'article 7 est reprise dans les articles 48bis de la loi électricité et 12bis de la loi gaz.

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.

Résumé synthétique

A travers la Directive précitée, l'UE souligne de nouveau son ambition pour augmenter les efforts en matière d'efficacité énergétique afin d'atteindre les objectifs qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

La Chambre de Commerce salue régulièrement les différentes initiatives européennes aptes à créer des retombées favorables en faveur du développement durable ou encore en matière de sécurité énergétique.

Pour autant, aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe également de veiller aux effets d'entraînement que le cadre réglementaire peut exercer sur la compétitivité des acteurs économiques européens. Souvent les charges administratives et financières afférentes posent en effet des défis non négligeables aux acteurs économiques et risquent d'encourager les distorsions de concurrence voire même les délocalisations.

Le MDO, tel que proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis, est un outil proposé par la Commission européenne pour accélérer davantage les efforts en matière d'efficacité énergétique. Ce mécanisme a pour objectif d'obliger les fournisseurs d'énergie électrique et de gaz naturel à réaliser un certain montant d'économies d'énergie en coopérant étroitement avec leurs clients finals. La Chambre de Commerce n'est pas opposée au principe même du MDO, à condition que les coûts y relatifs soient maîtrisés et que leur répartition ne crée pas des doubles charges ou des distorsions.

L'objectif d'économies d'énergie (ci-après « OEE ») cumulé à réaliser par l'ensemble des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel (ci-après les « Parties obligées ») sur la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020 se chiffre à 5.993 GWh. La Chambre de Commerce s'interroge quant **au fait que la totalité des fournisseurs actifs sur le territoire luxembourgeois soient soumis au MDO**. Elle craint notamment que les petites et moyennes structures soient exposées à des charges administratives disproportionnées par rapport à leur taille.

En ce qui concerne la clé de répartition de l'OEE, la Chambre de Commerce se soucie quant au sort des activités économiques soumises au SCEQE⁴. Ainsi, l'OEE à réaliser par une Partie obligée dépend directement de sa part dans le marché d'électricité et de gaz naturel et est calculée sur base des ventes de fourniture réalisées au cours de l'année précédente. Les ventes auprès d'entreprises SCEQE en font partie, ce qui signifie que les entreprises SCEQE peuvent être ciblées par les Parties obligées à participer à la réalisation de l'OEE. Outre des charges relatives au SCEQE, les acteurs économiques SCEQE seront donc exposés à une charge potentielle supplémentaire liée à la réalisation de l'OEE. La Chambre de Commerce plaide dès lors pour **une exclusion des activités SCEQE de la part de marché** permettant ainsi aux entreprises concernées d'échapper à cet effet de double charge.

La Chambre de Commerce invite également les auteurs du projet de règlement sous avis d'assurer une certaine **fluidité en ce qui concerne la cession des économies d'énergie réalisées à d'autres acteurs**. Le fait de limiter la cession d'économies d'énergie aux seules Parties obligées et d'exclure des intermédiaires de ces opérations risque de créer des entraves quant au fonctionnement de ce nouveau marché des économies d'énergie. La Chambre de Commerce invite donc les auteurs du projet de règlement à reconsidérer cette architecture du marché et à augmenter dans la mesure du possible les possibilités d'échange d'économies d'énergie entre les différents types d'acteurs.

4 Système communautaire d'échange de quotas d'émission.

Dans ses avis antérieurs⁵ portant sur la Loi électricité respectivement sur la Loi gaz, la Chambre de Commerce invitait à organiser les modalités de notification et de contrôle des économies d'énergie à réaliser par les Parties obligées de manière pragmatique. De même, pour les clients finals qui doivent coopérer étroitement avec les Parties obligées afin de réaliser l'objectif global, il faut veiller à ce que les clients finals ne soient pas confrontés à des charges administratives supplémentaires voire inutiles. Pour ce qui concerne les mesures dites « standardisées », dont question ci-après, la Chambre de Commerce apprécie leur caractère commode et pratique en matière de mesurage des économies d'énergie réalisées. Pourtant, il est encore possible d'améliorer les mesures « standardisées » relatives aux équipements électriques et électroniques (EEE) pour lesquelles le degré de précision requis pour la comptabilisation des économies d'énergie semble trop pesant.

Finalement, il semble opportun de veiller de près à l'impact du MDO sur les prix énergétiques. Sachant que les Parties obligées subiront des frais supplémentaires importants tels que les coûts d'acquisition d'économies d'énergie ainsi que les coûts administratifs pour gérer leur obligation, elles seront probablement tentées de procéder à **une hausse des prix énergétiques** pour couvrir les frais encourus. Une telle hausse de prix risque de créer des tensions notamment auprès des clients finals sensibles aux hausses de prix.

Appréciation générale du projet de règlement grand-ducal

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
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'a pas d'observations particulières à formuler quant à la transposition de la directive. Cependant, elle déplore l'absence d'un tableau de concordance qui aurait certainement facilité l'analyse du travail de transposition.

⁵ Avis de la Chambre de Commerce du 7 novembre 2014 portant sur le projet de loi n°6709 modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité respectivement portant sur le projet de loi n°6710 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Objet et fonctionnement du mécanisme d'obligations

Choix de l'instrument

Le MDO tel que proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis est issu d'un choix de méthodologie. En effet, la Directive proposait une série de méthodes auxquelles les Etats membres peuvent recourir afin d'atteindre leur objectif global d'efficacité énergétique respectif. Au choix, sont proposés 1) l'établissement du MDO, tel que choisi par le Luxembourg, attribuant un rôle actif aux distributeurs d'énergie afin d'atteindre l'objectif cumulé d'économies d'énergie, 2) l'adoption d'autres mesures de politique comme alternative au MDO⁶ ou encore 3) la création d'un Fonds national pour l'efficacité énergétique.

Selon l'exposé des motifs, le MDO a fait ses preuves dans d'autres Etats membres et le gouvernement s'attend à ce que la solution envisagée permet de soutenir les mesures actuellement en place en matière d'efficacité énergétique afin d'atteindre les objectifs à l'horizon 2020. En vue de la transposition de l'article 7 de la Directive, le gouvernement luxembourgeois a fait parvenir une notification de la méthodologie envisagée à la Commission européenne. Il ressort de cette note que le Ministère de l'économie **a opté pour un mécanisme basé sur le modèle danois**, qui selon la notification, « s'est démarqué par sa simplicité et son efficacité ». Au regard du délai serré, mettre en place un tout nouveau mécanisme ne semblait pas l'option la plus favorable.

Calcul et méthodologie de l'objectif

L'objectif ultime du MDO est d'assurer la réalisation d'un montant prédéfini d'économies d'énergie sur une période donnée. L'objectif d'économies d'énergie est fixé par le projet de règlement grand-ducal sous avis et s'élève à **5.993 GWh⁷** pour le Luxembourg. Il doit se réaliser sur la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020. L'objectif a été calculé conformément aux dispositions de l'article 7 de la Directive qui dispose que « *l'objectif doit être au moins équivalent à la réalisation, chaque année du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, de nouvelles économies d'énergie correspondant à 1,5% en volume, des ventes annuelles d'énergie aux clients finals effectuées par soit l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit l'ensemble des entreprises de vente d'énergie au détail, calculé sur base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2013.* » Lors du calcul de l'objectif final, le gouvernement a fait usage des options offertes par l'article 7 précité pour réduire davantage l'objectif d'énergie d'économies. Ainsi, la totalité du **montant des ventes d'énergie utilisées dans le transport a été exclu du calcul de l'objectif**, ce qui représente une réduction substantielle vu la part importante du secteur de transport⁸ dans la consommation annuelle globale d'énergie finale. En outre, le gouvernement en profite pour faire usage des exceptions qui permettent de réduire davantage l'objectif des économies d'énergie de 25%. Ces exceptions comprennent l'exclusion d'une partie des ventes en volume d'énergie utilisées aux fins des activités industrielles (les industries « SCEQE »⁹ y comprises) ainsi qu'une application progressive du MDO.

⁶ Les mesures de politique publique proposées par la Directive peuvent comprendre, à titre d'exemple, les mesures suivantes: des taxes d'énergie ; des incitations fiscales ou pécuniaires conduisant à l'utilisation de technologies ou de techniques favorisant une meilleure efficacité énergétique ; de nouvelles normes et standards d'efficacité énergétique ; des systèmes d'étiquetage énergétique ou encore des programmes d'éducation et formation.

⁷ Ceci représente 12,2% de la consommation d'énergie finale en 2013 au Luxembourg.

⁸ La part du secteur du transport s'élève à 63% en 2011. Source: « Designing an Energy Efficiency Obligation for Luxembourg », Ea Energy Analyses; STATEC.

⁹ Pour rappel, il s'agit des entreprises soumises au SCEQE.

Les acteurs concernés par le MDO

L'obligation issue des dispositions de la Directive susceptibles d'accroître l'efficacité énergétique ne concerne que les fournisseurs d'énergie électrique et de gaz naturel desservant des clients au Luxembourg. Les **Parties obligées** sont toutes obligées à contribuer à la réalisation de l'objectif cumulé d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale d'énergie. Dans un souci d'équité, le volume annuel d'économies d'énergie à réaliser par chaque Partie obligée est fonction de sa part de marché réalisée au cours de l'année. Selon les dernières listes officielles des titulaires d'une autorisation de fourniture¹⁰ publiées par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « ILR »), le Luxembourg compte 25 fournisseurs d'électricité et 10 fournisseurs de gaz naturel. Afin d'atteindre l'OEE dans les années à venir, il revient aux Parties obligées d'encourager **une implication plus active des consommateurs d'électricité et de gaz naturel** résidentiels, tertiaires et industriels. Ces derniers sont désignés, tous ensemble, comme « **clients finals** ». Important à relever est le fait que pour toute économie d'énergie réalisée auprès des clients finals, la Partie obligée doit fournir la preuve qu'elle a joué un rôle incitatif avant que ladite économie soit réalisée. En ce qui concerne le volet incitatif, le projet de règlement sous avis accorde une grande flexibilité aux Parties obligées quant à la nature de leur intervention auprès des clients finals. A titre d'exemple, les Parties obligées pourront offrir des conseils voire des aides financières aux clients finals afin de les inciter à contribuer à l'atteinte de l'OEE.

Les Parties obligées disposent également de la possibilité de passer par des « **tiers exécutants** »¹¹ qui pourront jouer un rôle intermédiaire dans la réalisation de l'OEE. Afin que l'intervention d'un tiers exécutant auprès d'un client final soit comptabilisée comme une contribution à l'OEE, il faut veiller à ce qu'un lien contractuel entre la Partie obligée et le tiers exécutant existe déjà antérieurement à la réalisation de l'économie.

Mesures éligibles pour comptabiliser les économies d'énergie

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait la distinction entre deux mesures clés pour comptabiliser les économies d'énergie, à savoir : les **mesures « standardisées »** et les **mesures « spécifiques »**.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont établi un catalogue¹² reprenant plusieurs **mesures « standardisées »**¹³ dont les effets résultants peuvent être comptabilisés comme des économies d'énergie et contribuer ainsi à l'atteinte de l'objectif global auquel les Parties obligées sont soumises. Les mesures standardisées se caractérisent notamment par leur nature commode et pratique en termes de mesurage et de documentation de leurs effets. Ainsi, les Parties obligées ne peuvent pas faire valoir les économies d'énergie réellement obtenues par les mesures standardisées, mais sont requises de reprendre les valeurs prédéfinies du catalogue afin de faciliter la communication des économies réalisées.

Les économies d'énergie réalisées par les **mesures « spécifiques »** de leur côté doivent comptabiliser les économies réellement générées et se baser sur des données pertinentes et retraçables. Ceci permet aux Parties obligées une certaine flexibilité quant au choix des mesures pour réaliser des économies et de recourir à des mesures qui ne sont pas forcément reprises dans le catalogue des mesures standardisées.

10 Dernière mise à jour de la liste: 12 février 2015. La liste complète avec les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel est consultable sur le site de l'ILR: <http://www.ilr.public.lu/electricite/fournisseurs/>.

11 A titre d'exemple: les installateurs, les électriciens ou encore les conseillers énergétiques.

12 Les mesures standardisées sont reprises dans l'annexe II du projet de règlement grand-ducal sous avis.

13 A titre d'exemple quelques mesures standardisées reprises dans le catalogue : une meilleure isolation thermique pour les bâtiments, le remplacement de vieux électroménagers par un appareil d'une meilleure classe d'efficacité énergétique etc.

Quant à l'impact des mesures précitées, les économies d'énergie générées sont censées exercer des effets positifs sur l'ensemble de la période précitée, voire au-delà.

Notification et contrôle

Par le biais des dispositions du présent projet de règlement grand-ducal, les Parties obligées sont invitées à notifier, à un rythme annuel, à l'autorité compétente¹⁴ les économies d'énergie réalisées au cours de l'année. Elles sont obligées de tenir à jour une documentation complète dans laquelle chaque mesure mise en œuvre, quelle que soit sa nature, soit retraçable. L'autorité compétente procède à un contrôle ponctuel en soumettant un échantillon aléatoire de mesures d'efficacité énergétique réalisées à une vérification.

Rappel du positionnement de la Chambre de Commerce dans ses avis antérieurs

Dans ses avis du 7 novembre 2014¹⁵ portant sur la Loi électricité respectivement sur la Loi gaz, la Chambre de Commerce se félicitait que le législateur confiait « *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 d'électricité et de gaz naturel sont obligés de collaborer étroitement avec leurs clients finals, il est crucial de garantir une certaine marge de manœuvre aux entreprises afin quelles puissent réaliser des économies d'énergie rentables. Par le biais de ses avis, la Chambre de Commerce s'attendait donc à ce que le MDO 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.

En termes de simplification administrative, la Chambre de Commerce invitait à organiser les modalités de notification et de contrôle des économies d'énergie à réaliser par les Parties obligées de manière pragmatique. De même, pour les clients finals qui doivent coopérer étroitement avec les Parties obligées afin de réaliser l'objectif global, il faut veiller à ce qu'ils ne soient pas confrontés à des charges administratives supplémentaires voire inutiles.

Considérations générales

La Chambre de Commerce se permet de prime abord de formuler des remarques plus générales portant sur le MDO et élaborera par la suite des remarques plus approfondies relatives aux articles du projet de règlement grand-ducal sous avis.

La Chambre de Commerce rappelle d'emblée qu'elle salue régulièrement les prises d'initiatives favorisant un développement durable susceptible de répondre aux besoins des générations actuelles sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le concept de l'efficacité énergétique, pilier majeur de la stratégie énergétique de l'UE, ne fait pas exception. Les retombées économiques et écologiques positives découlant de ces améliorations potentielles sont multiples et l'amélioration de l'efficacité économique contribuera à sécuriser l'approvisionnement énergétique du Luxembourg. Pour autant, l'efficacité énergétique n'est qu'un élément d'une stratégie globale, et elle seule ne saura pas sécuriser durablement les besoins énergétiques du pays. Sachant que la quasi-totalité des sources d'énergies sont importées, le Luxembourg est fortement dépendant de la stratégie énergétique européenne. Il revient notamment à l'UE d'aboutir à une stratégie cohérente en termes d'approvisionnement énergétique pour l'Europe, surtout

¹⁴ Ministère de l'Economie.

¹⁵ Avis de la Chambre de Commerce du 7 novembre 2014 portant sur le projet de loi n°6709 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, respectivement portant sur le projet de loi n°6710 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

que maintenant l'Union de l'énergie a été proclamée comme priorité majeure de la commission.

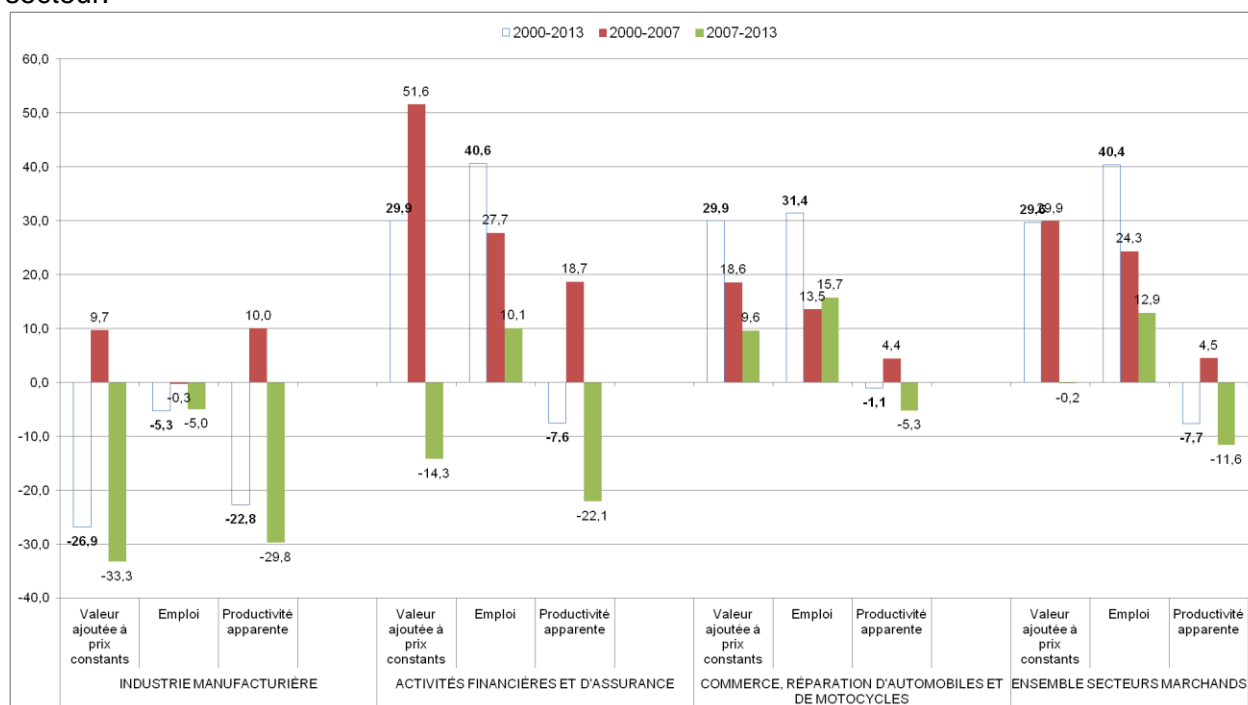
En ce qui concerne le MDO, qui est censé de jouer un rôle clé dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité énergétique au niveau national, la Chambre de Commerce s'attend notamment à ce que le cadre réglementaire relatif au MDO puisse diminuer significativement les charges de consommations énergétiques des entreprises créant ainsi un effet favorable sur la compétitivité-coût. Les retombées peuvent s'avérer bénéfiques notamment pour les entreprises disposant d'une marge de progression importante en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique qui jusqu'à présent n'ont pas entamé des véritables efforts dans ce domaine. Des interventions de ce type sont notamment intéressantes pour les Parties obligées en raison des économies d'énergie potentielles qu'elles pourront faire comptabiliser dans le cadre de l'OEE.

Par contre, l'introduction du MDO pourra également avoir un effet secondaire. Au regard des économies à réaliser par les Parties obligées, la Chambre de Commerce craint que cette obligation n'exerce un effet haussier sur les prix de consommation finaux. Dans la notification de la méthodologie adressée par le gouvernement à la Commission européenne, il est même question d'un tel scénario : « *La réalisation des économies d'énergie engendrera pour les Parties obligées des frais supplémentaires **qui pourront pour partie être reportés sur les clients finals**, pouvant ainsi causer une certaine hausse du prix de l'électricité et du gaz naturel* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe donc de suivre de près l'impact du MDO sur le marché énergétique. D'un côté, une baisse de la consommation énergétique résultant de la politique d'efficacité d'énergétique devrait permettre aux entreprises de réaliser des économies importantes, d'un autre côté, une hausse éventuelle des prix énergétiques peut remettre en question le degré de compétitivité des entreprises, notamment de celles qui affrontent des défis sérieux. Il revient donc à l'autorité compétente de dresser un bilan d'application avec les fournisseurs et les représentants de consommateurs après un certain délai pour identifier des pistes d'amélioration et de simplification à exploiter par la suite.

Un tel suivi est d'autant plus important que le Luxembourg connaît des défis non négligeables en termes de compétitivité depuis des années. Depuis le début de la crise économique, il ressort du graphique ci-après que la valeur ajoutée générée dans l'économie marchande a stagné (-0,2%), tandis que la productivité apparente a connu un décrochage non négligeable (-11,2%). En outre, force est de constater que le décrochage est même plus manifeste dans l'industrie manufacturière et dans les activités financières et d'assurances limitant ainsi leur marge de manœuvre et les rendant plus fragiles à des hausses éventuelles en matière de fixation de prix énergétiques.

Graphique : Evolution de la valeur ajoutée, de l'emploi et de la productivité apparente par secteur.



Note : La productivité apparente du travail est mesurée en rapportant la richesse créée (la valeur ajoutée en volume) au facteur travail. Le secteur marchand reprend toutes les activités produisant des biens et services marchands (hors administration publique et éducation).

Source : Comptes nationaux, STATEC.

Au niveau européen, l'industrie ou encore les PME poursuivant des activités manufacturières ont connu des développements moins favorables par rapport à leurs concurrents externes. Tandis que la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée brute totale de l'Union européenne se trouvait encore au dessus de la moyenne mondiale en 1995, la situation s'est renversée depuis 2002. A l'heure actuelle la part de l'industrie manufacturière se trouve en dessous de la moyenne globale avec un écart en croissance continue. Cette évolution pointe sur une désindustrialisation relative de l'Union européenne par rapport au reste du monde.¹⁶ Une des raisons pour cette évolution moins favorable sont parmi d'autres les coûts énergétiques nettement plus élevés auxquels les entreprises européennes doivent faire face.

A ceci s'ajoutent encore les coûts directs et indirects de la stratégie énergétique européenne visant à assurer la transition vers une économie à faible émission de carbone. Le cadre réglementaire afférent, que ce soit en matière d'efficacité énergétique, le système européen de négoce de droits d'émission de gaz à effet de serre ou encore les énergies renouvelables, se comptent parmi les plus ambitieux au niveau mondial et visent notamment à modérer la dépendance croissante vis-à-vis des importations énergétiques et à freiner le changement climatique.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'objectif ultime de la politique énergétique européenne est certes louable, pourtant le plein impact ne se fera sentir qu'à moyen et à long terme.

La Chambre de Commerce se soucie par ailleurs de la phase d'implémentation et transitoire de la politique énergétique et environnementale qui pose notamment des risques

¹⁶ Source: « Reindustrialising Europe : Member States's Competitiveness Report 2014 ». Commission européenne.

majeurs pour des entreprises agissant au niveau global où elle les voit désavantagées par rapport à la concurrence mondiale. Les coûts liés à la politique énergétique peuvent créer des charges financières et administratives additionnelles importantes, notamment pour les acteurs économiques disposant d'une marge de manœuvre budgétaire plutôt limitée. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à souligner que toute réglementation, qui risque de créer des délocalisations ou encore des distorsions de concurrence, devrait être dûment négociée dans un cadre international afin de créer un *level playing field* approprié. Ainsi, au regard de la 21^{ème} Conférence des Etats signataires de la convention des Nations Unies pour le climat se tenant en 2015 à Paris, il semble plus que primordial de trouver un accord mondial en faveur du développement durable et du climat permettant ainsi de forger un environnement favorisant une compétition saine et juste au niveau global.

Parties obligées et fixation de l'objectif global

Pour rappel, tous les fournisseurs d'énergie électrique et de gaz naturel desservant des clients résidentiels, tertiaires et industriels, dont les activités sont basées au Luxembourg, sont considérés comme « Parties obligées ». Au total 25 fournisseurs d'électricité et 10 fournisseurs de gaz ont le statut de Partie obligée et sont repris sur les listes officielles des titulaires d'une autorisation de fourniture tenues par l'ILR.

Dans la notification de la méthodologie adressée à la Commission européenne, il est à relever que « *l'obligation visera l'ensemble des fournisseurs actifs sur le territoire luxembourgeois sans distinction quant à leur taille ou quant à leur nombre de clients* ». Dans le document « *Designing an Energy Efficiency Obligation for Luxembourg* » de *Ea Energy Analyses*¹⁷, il ressort que les autorités ont été invitées à mener des réflexions sur la possibilité d'exclure certains fournisseurs d'énergie en vertu de leur taille ou constitution. Dans ledit document figurent quelques cas exemplatifs issus d'autres Etats membres qui ont décidé de faire valoir des exceptions pour certains types de fournisseurs. A titre d'exemple, au Royaume-Uni ou en Italie, seuls les fournisseurs d'énergie à partir d'une certaine taille ont été retenus comme Partie obligée. Ou encore au Danemark, l'obligation pour les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité a été négociée avec la fédération professionnelle du secteur.

La Chambre de Commerce se demande donc, si une démarche à l'instar des exemples précités n'aurait pas dû être adoptée au Grand-Duché pour prendre mieux en compte l'hétérogénéité des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel. Il existe bel et bien des différences parmi les parties obligées que ce soit en fonction de leur taille ou du nombre de clients.

Aucune distinction n'est faite non plus en fonction de la nature des clients. Un fournisseur de gaz naturel ou d'électricité desservant des clients finals affichant en moyenne une consommation d'énergie relativement faible ne sera en effet pas sur un pied d'égalité avec un fournisseur qui compte parmi ses clients finals uniquement ou majoritairement des grands consommateurs d'énergie. La réalisation de l'OEE sera plus laborieuse pour le premier au regard du grand nombre d'interlocuteurs auxquels il doit faire face tandis que le deuxième ne sera confronté qu'à un nombre limité de clients finals avec des potentiels d'économie plus importants.

Ainsi, la Chambre de Commerce déplore le fait que les auteurs n'aient pas clarifié leur choix quant à la décision d'inclure la totalité des fournisseurs actifs sur le territoire luxembourgeois sans vraiment prendre en considération les différentes caractéristiques des Parties obligées.

¹⁷ Le Ministère de l'Economie s'est entouré des services de *Ea Energy Analyses* qui est un consultant en matière d'énergie et changement climatique.

Comme déjà évoqué, l'OEE à réaliser par les Parties obligées sur la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020 se chiffre à 5.993 GWh. L'objectif ne concerne que les fournitures d'électricité et de gaz naturel. Cet objectif diffère de l'objectif déclaré dans les articles 48bis de la Loi électricité et 12bis de la Loi gaz qui affiche une cible de 6.185 GWh. Le changement d'objectif dans le projet de règlement sous avis a été fait sur recommandation de la Commission européenne qui proposait un changement méthodologique¹⁸. Dans ce contexte, il apparaît donc approprié d'adapter l'objectif national dans les projets de loi précités tant qu'ils sont encore en cours de procédure.

Clé de répartition des objectifs d'économies d'énergie

La Chambre de Commerce s'interroge encore quant au calcul de la clé de répartition des OOE qui détermine le volume d'économies d'énergie à réaliser par chaque partie obligée qui est fonction de la part de marché réalisée au cours de l'année précédente par la Partie obligée. La part de marché d'une Partie obligée est quant à elle déterminée par son volume des ventes d'électricité, respectivement par son volume des ventes de gaz naturel réalisées, sur le territoire national. Pour rappel, le gouvernement a recouru à l'option permettant de réduire davantage l'OEE de 25% en excluant une partie des ventes en volume d'énergie utilisée aux fins des activités industrielles (les industries SCEQE y compris). Par contre, en ce qui concerne la répartition des OOE à réaliser par chaque Partie obligée, le calcul des parts de marché des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel se base sur les ventes réalisées à tous les clients finals, entreprises SCEQE comprises, ce qui signifie que les industries SCEQE peuvent être ciblées par les Parties obligées à participer à la réalisation de l'OEE.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce aimerait relever le considérant (22) de la Directive qui se lit comme suit :

« L'obligation de réaliser des économies dans les ventes annuelles d'énergie aux clients finals par rapport au niveau qu'auraient atteint les ventes d'énergie ne constitue pas un plafonnement des ventes ou de la consommation d'énergie. Les États membres devraient pouvoir exclure la totalité ou une partie, en volume, des ventes de l'énergie utilisée aux fins des activités industrielles énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté¹⁹ du calcul des ventes d'énergie aux clients finals, dans la mesure où il est admis que certains secteurs ou sous-secteurs des activités considérées pourraient être exposés à un grand risque de fuite de carbone. Il convient que les États membres soient conscients des coûts des mécanismes pour être en mesure d'évaluer avec exactitude le coût des mesures. »

Il ressort de ce considérant que la possibilité d'exclure les entreprises SCEQE peut être motivée par le fait que les industries en question devraient pouvoir échapper aux coûts liés aux OOE. Il pourrait donc s'avérer utile de déterminer les obligations des différents fournisseurs d'électricité et de gaz en excluant les ventes aux entreprises SCEQE de l'OEE et en se basant singulièrement sur les parts de marché « hors SCEQE » des Parties obligées. Ceci permettrait en effet aux industries SCEQE d'éviter une exposition à une double charge (SCEQE et OEE).

A titre illustratif, dans l'hypothèse où une industrie SCEQE assurerait sa propre fourniture, une exposition à la double charge (SCEQE et OEE) serait directe et inévitable²⁰. L'exposition d'une industrie SCEQE alimentée par un fournisseur d'énergie disposant d'un portefeuille mixte (SCEQE et non-SCEQE) serait moins directement visible, mais cette

¹⁸ Le calcul des objectifs nationaux se base désormais sur des données publiées par Eurostat.

¹⁹ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

²⁰ A l'instar du cas d'Arcelor Mittal Energy dont le volume de ventes à des entreprises SCEQE s'élève à 95%.

entreprise n'échapperait pas non plus à la double charge puisque le lien entre sa consommation d'électricité et de gaz et le coût des OEE y correspondant existerait bel et bien, et ce tant du point de vue de son fournisseur actuel que du point de vue de n'importe quel fournisseur alternatif. Seule **une exclusion de la part de marché SCEQE** permettrait aux entreprises concernées d'échapper à cet effet de double charge. Un tel critère de répartition paraît en outre objectif et non discriminatoire. Sur le marché libéralisé, chaque fournisseur d'électricité ou de gaz peut en effet être ou devenir fournisseur d'entreprises SCEQE. Aucun fournisseur ne serait dès lors désavantagé par rapport à ses concurrents.

Il ressort de ce qui précède qu'il conviendrait de changer la méthodologie sous jacente pour définir les obligations d'économies d'énergie. Il semblera dès lors opportun de reformuler l'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis comme suit :

«La part de marché d'une partie obligée est calculée suivant la formule suivante :

$$PM_n = PM_{elec,n} + PM_{gaz,n} \quad (1)$$

$$PM_{elec,n} = \frac{V_{elec,n} - SCEQE_{elec,n}}{CN_{tot,n} - SCEQE_{tot,n}} \quad (2)$$

$$PM_{gaz,n} = \frac{V_{gaz,n} - SCEQE_{gaz,n}}{CN_{tot,n} - SCEQE_{tot,n}} \quad (3)$$

$SCEQE_{elec,n}$: Volume des ventes d'une partie obligée à des entreprises SCEQE dans le marché de l'électricité, exprimé en MWh pour l'année n.

$SCEQE_{gaz,n}$: Volume des ventes d'une partie obligée à des entreprises SCEQE dans le marché du gaz naturel, exprimé en MWh pour l'année n

$SCEQE_{tot,n}$: Consommation totale d'électricité et de gaz naturel des entreprises SCEQE sur le territoire national, exprimée en MWh pour l'année n »

Au cas, où l'objectif cumulé de 5.993.000 MWh ne résulterait que d'une exclusion partielle de la consommation des entreprises SCEQE, la Chambre de Commerce inviterait les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis à exclure cette même part de la consommation des entreprises SCEQE au niveau de la clé de répartition des OEE.

Eviter un cloisonnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel à cause des OEE

L'article 6 du projet de règlement grand-ducal dispose que le lien contractuel entre une Partie obligée et un tiers exécutant doit être antérieur à la réalisation de la mesure d'efficacité énergétique. Ainsi, un tiers exécutant qui a incité des économies d'énergie n'est pas libre d'offrir ces économies à un nouvel entrant soumis au régime des Parties obligées. En effet, un nouvel entrant sur les marchés de l'électricité ou du gaz devrait conclure des contrats avec des consommateurs ou tiers exécutants et attendre les retombées de ces contrats découlant des mesures incitées par lui avant de pouvoir lancer des premières fournitures d'électricité ou de gaz. Une telle barrière à l'entrée risque fort de décourager des nouveaux fournisseurs à entrer sur le marché luxembourgeois déjà très restreint.

Par ailleurs, le fait de limiter la cession d'économies d'énergie aux seules Parties obligées et d'exclure des intermédiaires de ces opérations risque de créer des entraves quant à la fluidité sur ce nouveau marché des économies d'énergie.

La Chambre de Commerce invite dès lors les auteurs du projet de règlement à reconsidérer cette architecture du marché et à augmenter dans la mesure du possible les possibilités d'échange d'économies d'énergie entre les différents types d'acteurs.

Éléments à surveiller en termes de simplification administrative pour les Equipements électriques et électroniques.

En matière de charges administratives, les Parties obligées sont requises par le projet de règlement grand-ducal sous avis de documenter les mesures d'économies d'énergie réalisées et de les notifier annuellement au Ministère. Le présent projet de règlement fait une distinction entre deux types de mesures d'énergie, à savoir les mesures « standardisées » et les mesures « spécifiques » dont les dispositions sont reprises dans l'article 11 respectivement l'article 12 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Pourtant, selon Ecotrel²¹, le catalogue des mesures « standardisées » cache quelques failles et il existe sans doute encore du potentiel en termes de simplification administrative. D'une manière générale, la précision apportée aux mesures d'isolation des bâtiments semble être compréhensible, mais une telle précision semble être contreproductive dans le cas des équipements électriques et électroniques (ci-après les « EEE »). Cela est le cas plus particulièrement en ce qui concerne les codes AE-010, AE-020, AE-030 et AE-040, d'une part, et EB-010, EC-010, EC-020 qui touchent à la fois les secteurs résidentiel, tertiaire et industriel, d'autre part. La Chambre de Commerce relève spécialement que la gestion d'éventuels incitants mis en place par les Parties obligées concernant les codes AE est rendue financièrement et pratiquement impossible par la précision demandée qui induit une relation directe entre la vente d'un nouvel appareil électrique et électronique ainsi que le remplacement d'un ancien. La seule solution possible consiste à identifier les appareils mis sur le marché luxembourgeois et à agréger des données relatives au remplacement des anciens appareils.

La gestion des codes EB-010, EC-010 et EC-020 est par ailleurs rendue incommode par l'excès de précision demandée concernant la puissance individuelle des sources d'éclairage, par exemple, et le lieu d'utilisation.

Finalement la Chambre de Commerce relève que l'adoption de l'annexe II en l'état laisse encore une marge de progression en matière de simplification administrative. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de règlement grand-ducal de tenir compte de l'aspect pratique lors de la comptabilisation des mesures standardisées.

Financement du mécanisme d'obligation

Le recouvrement des coûts engendrés par les mesures d'économies d'énergie n'est pas abordé dans le projet de règlement grand-ducal sous avis. Les Parties obligées soumises au mécanisme d'obligation subiront en effet des frais supplémentaires importants tels que les coûts d'acquisition d'économies d'énergie²² ainsi que les coûts administratifs pour gérer leur obligation. Afin de couvrir ces dépenses supplémentaires, les Parties obligées pourront partiellement reporter les coûts engendrés sur les clients finals en procédant à une hausse des prix énergétiques. Cette évolution a été également observée dans d'autres Etats membres appliquant le mécanisme d'obligation²³ et la Chambre de la Commerce part de l'hypothèse que les Parties obligées seront incitées à reporter les coûts sur le compte de leurs clients finals. De surcroît, ceci est surtout vrai pour les clients finals qui ne profiteront pas directement des économies d'énergie, mais qui doivent tout de même participer au

21 Ecotrel prend en charge la collecte et le recyclage des appareils électriques et électroniques sur le territoire luxembourgeois.

22 Selon le commentaire des articles, par « coût d'acquisition d'économies d'énergie », il y a lieu d'entendre le coût de l'incitatif, qu'il soit financier ou non, que la Partie obligée a dû mettre en œuvre pour amener le bénéficiaire à réaliser la mesure d'efficacité énergétique.

23 A titre d'exemple: la France ne dispose pas d'un système de recouvrement formel des frais liés au mécanisme d'obligation. Les coûts qu'entraîne la mise en conformité sont pris en compte par le régulateur lors de la fixation des tarifs. Au Royaume-Uni, les coûts liés aux OEE sont reflétés dans les prix chargés aux clients finals.

financement du mécanisme par une hausse de prix des fournitures énergétiques. A titre d'exemple, les entreprises qui ont déjà entamé des investissements importants dans des infrastructures et technologies de pointe en matière d'efficacité énergétique ne seront pas forcément incitées à en réaliser davantage sous l'égide du MDO. Dans la logique de la loi de rendements décroissants, réaliser une unité d'économie d'énergie supplémentaire devient de plus en plus difficile voire onéreuse, et donc moins intéressantes pour les Parties obligées.

Ce principe de subventionnement croisé est certes une méthode bien commode, mais l'acte de recouvrir les coûts sans distinction par les prix pourrait créer des tensions notamment auprès des clients finals sensibles aux hausses de prix. Dans ce contexte, il importe donc de surveiller l'évolution du marché énergétique pour empêcher tout développement défavorable en termes de tarification qui pourrait éventuellement entraîner une dégradation de la compétitivité des entreprises. En outre, il n'est pas exclu qu'une hausse des prix énergétiques pourrait éventuellement créer une poussée inflationniste qui de son côté impactera l'échelle mobile des salaires. La Chambre de Commerce tient à rappeler que l'indexation a un impact non-négligeable sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise avec le surplus d'inflation qu'elle génère et la perte de compétitivité-coûts qu'elle induit.

En outre, la Chambre de Commerce tient encore à relever qu'une augmentation des prix énergétiques pourrait éventuellement connaître un impact plus important au Luxembourg que dans les pays limitrophes. Vu la taille restreinte du marché luxembourgeois, la marge de manœuvre des Parties obligées pour réaliser des économies d'échelle dans le cadre de la gestion des OEE est en effet moins favorable. Ceci est d'autant plus vrai pour les petites structures concernées par les OEE.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2 :

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis reprend la définition de différents termes clés relatifs au MDO. Dans un souci de transparence, l'article sous rubrique devrait également reprendre les définitions des termes « Partie obligée » et « client final » de la Directive.

Concernant l'article 3 :

L'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe l'objectif cumulé d'économies d'énergie à réaliser par les Parties obligées. Pour des raisons méthodologiques, l'objectif a été recalculé et diffère donc de l'objectif cumulé d'économies d'énergie repris dans l'article 48bis et 12bis de la Loi électricité respectivement de la Loi gaz. Il apparaît donc nécessaire d'amender la valeur de l'objectif cumulé dans les articles des lois précitées.

Concernant l'article 4 :

L'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe la méthode de calcul du volume annuel d'économies d'énergie à réaliser par chaque partie obligée. Concernant la méthodologie, la Chambre de Commerce renvoie aux observations formulées sous la rubrique des considérations générales. Elle propose de réviser la clé de répartition de l'OEE et d'exclure les volumes d'électricité et de gaz vendues par les Parties obligées aux entreprises SCEQE lors du calcul de la part de marché d'une partie obligée.

Concernant l'article 5 :

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose que « *les parties obligées ont la liberté quant au choix des mesures d'efficacité énergétique utilisées en vue d'atteindre leurs objectifs d'économies d'énergie* ». En outre, il dispose que les mesures d'efficacité sont à réaliser « *aux conditions économiquement les plus avantageuses* ». Pourtant, en ce qui concerne les mesures standardisées, ces dernières ont encore du potentiel d'amélioration en termes de simplification administrative pour les EEE comme soulevé dans les considérations générales.

Concernant l'article 6 :

L'article 6 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe une série de dispositions générales quant au fonctionnement du mécanisme d'obligation.

Concernant le deuxième paragraphe de l'article sous question, pour des raisons de clarté, il apparaît approprié de modifier la phrase de la manière suivante : « **Les parties obligées** peuvent convenir, ensemble avec le bénéficiaire, de la nature des mesures d'efficacité énergétique à réaliser pour obtenir le plus d'économies d'énergie ».

Concernant l'article 11 :

L'article 11 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe les dispositions portant sur les mesures standardisées. La liste exhaustive reprenant toutes les mesures standardisées est reprise dans l'annexe II. La Chambre de Commerce apprécie la motivation derrière cette initiative d'organiser la comptabilisation des économies d'énergie réalisées de manière simple et rapide. Pourtant, comme évoqué dans les considérations générales, la précision demandée concernant certaines mesures portant sur les EEE peut rendre la notification des mesures sous question incommode.

Concernant l'article 14 :

L'article 14 du projet de règlement grand-ducal sous avis énumère les cas qui ne peuvent pas être considérés comme une mesure spécifique. Suivant l'argumentaire développé dans les considérations générales au sujet des industries SCEQE, la Chambre de Commerce souhaite compléter la liste par un sixième tiret : « *générées par les activités couvertes par le SCEQE* ».

Concernant les articles 15 et 18 :

L'article 15 du projet de règlement grand-ducal sous avis porte sur les dispositions relatives à la notification des économies d'énergie. La Chambre de Commerce se félicite de l'obligation d'indiquer le budget engagé en vue de la réalisation de l'objectif annuel de la Partie obligée. Il y a toutefois lieu de s'accorder sur le choix de terminologie pour l'ensemble des « coûts d'acquisition des économies d'énergie » ainsi que les « coûts administratifs » subis par les Parties obligées. Le premier paragraphe de l'article 15 décrit ce binôme comme « budget global engagé en vue de la réalisation de l'objectif annuel », tandis que le commentaire d'article relatif au paragraphe 1 de l'article 18 s'apprête à les dénommer comme « coûts de réalisation ». Dans un souci de clarté, la Chambre de Commerce propose d'utiliser le terme « coûts de réalisation » de façon homogène. De même, dans un souci de clarté, il semble également opportun de faire une distinction entre les différents types de coûts liés au mécanisme d'obligation et de les reprendre sous l'article 2 portant sur les définitions.

Concernant l'article 24 :

L'article 24 du projet de règlement grand-ducal sous avis précise que le volume comptabilisé de toute mesure d'efficacité énergétique non conforme aux prescriptions du présent règlement grand-ducal sera annulé. La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'amende d'ordre dont il est question dans le commentaire du présent article, selon lequel : « *une déduction conduisant à une non-réalisation des objectifs minimaux annuels ou à une aggravation de la non-réalisation, la partie obligée se verra appliquer une amende d'ordre, le cas échéant supplémentaire, à hauteur des économies d'énergie manquantes* », alors que le projet de règlement grand-ducal en lui-même ne mentionne aucune mesure ou amende d'ordre à appliquer en cas de non-respect des dispositions du présent projet de règlement grand-ducal. Dans un souci de clarté et de transparence, il reviendrait donc aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de préciser l'amende qu'ils comptent appliquer ou de se référer au cadre législatif ou réglementaire reprenant les sanctions dont il est question dans le commentaire du présent article.

* * *

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

MJE/DJI