

Luxembourg, le 21 décembre 2020

Objet : Projet de loi¹ portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes. (5605MLE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(10 août 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après « le Projet ») a pour objet d'établir le cadre législatif entourant une deuxième édition du Pacte Climat avec les communes (2021-2030), dénommé Pacte Climat 2.0. Le Pacte Climat 1.0 (2012-2020) a ainsi été révisé et renforcé, afin de répondre plus efficacement aux objectifs climatiques du Luxembourg.

En bref

- La Chambre de Commerce préconise d'introduire une définition claire du conseiller climat spécialisé dans le contrat-type Pacte Climat 2.0.
- Elle recommande que les heures de conseil « flexibles » pour les conseillers climat soient réparties par la commune en début de chaque année.

Contexte

Le Luxembourg s'est fixé des objectifs climatiques ambitieux, avec comme cible, en 2050, d'atteindre la neutralité carbone. Afin d'y parvenir, il a prévu de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% par rapport à 2005, d'atteindre une part de 25% d'énergies renouvelables parmi la consommation d'énergie nationale finale brute, et d'atteindre une augmentation de l'efficacité énergétique comprise entre 40 et 44% (soit une réduction des consommations d'énergie finale de 25% par rapport à 2005, en prenant un scénario cible de 44%).

Afin d'y parvenir, les communes jouent un rôle important dans la mise en œuvre des mesures climatiques sur le territoire. Dans ce contexte, le Projet sous avis se propose d'autoriser l'Etat à subventionner, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2030, les communes s'engageant via la signature d'un contrat « Pacte Climat 2.0 » avec l'Etat et le groupement d'intérêt économique (GIE) My Energy, à mettre en œuvre le « European Energy Award » (EEA)² sur leur territoire.

Le Pacte Climat 2.0 prévu pour la période 2021-2030 fait suite au Pacte Climat 1.0 en vigueur sur la période 2012-2020, qui est reconduit tout en y apportant un certain nombre de modifications, notamment liées aux montants des subventions, des catégories de certification EEA et des conseillers climat, et en revoyant à la hausse les ambitions liées à la réduction des émissions de

¹ [Lien](#) vers le projet de loi sur le site de la Chambre de Commerce

² Le GIE My Energy est le titulaire au niveau national de la licence EEA. Ce dernier est un programme de gestion de qualité qui doit guider les communes vers une politique durable dans les domaines de la lutte contre le changement climatique et de l'énergie, tout en leur permettant d'identifier leurs forces et leurs faiblesses, afin de leur proposer un programme adapté de mesures à mettre en œuvre.

gaz à effet de serre, de l'adaptation au changement climatique et de la transition vers une gestion efficace des ressources.

Bien que l'adhésion au Pacte Climat se fasse sur base volontaire, 100% des communes luxembourgeoises sont actuellement adhérentes au Pacte Climat 1.0, ce que la Chambre de Commerce tient à saluer.

Le fonctionnement du Pacte Climat et ses objectifs

Tel que l'indique le préambule du Contrat de Pacte Climat annexé au Projet sous avis, le Pacte Climat est un « *pacte de collaboration avec les communes dans le domaine de la protection du climat* » et joue un rôle clé dans « *la mise en œuvre du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat* ». Selon l'exposé des motifs, ce pacte aide et guide les communes, financièrement et techniquement, afin de déterminer les actions et mesures climatiques les plus appropriées à mettre en place, tout en leur offrant un cadre législatif de référence.

La méthodologie EEA aborde un éventail de sujets s'inscrivant dans une démarche de développement durable avec des matières telles que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'eau, les déchets, la mobilité et l'aménagement communal. Le catalogue de mesures EEA proposé aux communes regroupe 6 catégories, à savoir :

1. Planification du développement, aménagement du territoire
2. Bâtiments et équipements communaux
3. Approvisionnement et dépollution
4. Mobilité
5. Organisation interne
6. Communication, coopération

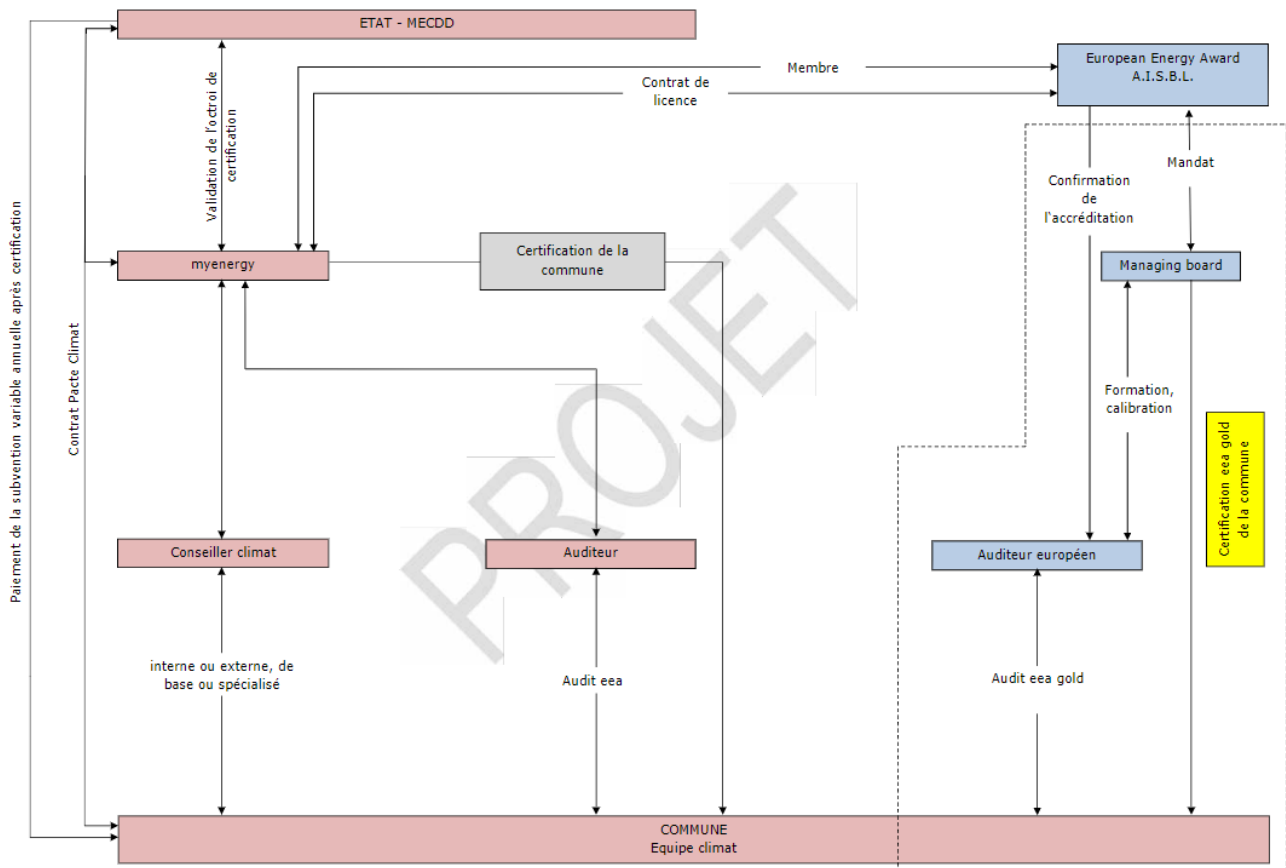
Le fonctionnement du Pacte Climat peut être décrit de la manière suivante.

Chaque commune adhérente doit mettre en place une équipe climat, « *[c]omposée d'un conseiller climat et de représentants issus de la politique, de l'administration communale, de commissions communales (environnement, bâtisses, etc.), d'experts (aménagement communal, etc.), de citoyens et de représentants d'entreprises locales couvrant toutes les catégories du catalogue de mesures EEA* ». Après un état de lieu, donc un bilan initial (lors de l'adoption du Pacte Climat), qui se base sur le catalogue de mesures EEA, le conseiller climat élabore, ensemble avec l'équipe climat, un programme de travail sur la base du bilan initial. Ce dernier est mis en œuvre par la commune, permettant ainsi de combler les faiblesses détectées dans la politique climatique et énergétique de l'administration locale concernée. Sous l'animation du conseiller climat, l'équipe climat réalise un suivi annuel sous forme de rapport annuel, documentant les mesures réalisées pendant l'année écoulée. Ce rapport est remis à My Energy, le titulaire de licence EEA au Luxembourg. A noter que le programme de travail peut être adapté annuellement en fonction des constatations énoncées dans le suivi annuel. Ce dernier donne ensuite lieu à un audit externe par un auditeur EEA. Lorsque les performances de la commune, conformément au catalogue de mesures, atteignent un score respectivement de 40%, 50%, 65% ou 75% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures, la commune se voit attribuer un des quatre niveaux de certification EEA et devient donc éligible pour la subvention variable annuelle (« bonus Pacte Climat 2.0 ») de l'Etat comprise entre 8 et 45 euros (entre 5 et 35 euros pour le Pacte Climat 1.0) par habitant par an, plafonné à 10.000 habitants.³

³ Voir la section « Les subventions étatiques du Pacte Climat 2.0 » ci-dessous pour plus d'informations.

L'organisation du Pacte Climat 2.0, notamment avec le EEA, est représenté dans graphique 1 ci-dessous.

Graphique 1 : Structure organisationnelle du Pacte Climat 2.0 / EEA au Luxembourg



Source : Annexe I du projet de Contrat de Pacte Climat 2.0

Ce qui est nouveau dans le Pacte Climat 2.0

Premièrement, le Pacte Climat 2.0 vise à davantage renforcer l'approche quantitative du Pacte Climat, en plus de l'approche qualitative des mesures mises en place. Il est en effet important de pouvoir correctement quantifier les mesures mises en œuvre par les communes, afin de pouvoir mieux suivre leurs impacts et implémentation réels sur le territoire. Un certain nombre d'indicateurs quantitatifs sont ainsi introduits.

Deuxièmement, il vise à améliorer le cadre de travail pour les communes, d'une part, en étendant l'offre de conseil en augmentant le nombre d'heures de conseil prestées par des conseillers climat, financées par l'Etat, et d'autre part, en élargissant les thématiques proposées par le catalogue de mesures. Les conseillers climat peuvent dorénavant également être externes à la commune, et il est prévu que ces dernières pourront faire appel à un conseiller climat spécialisé (uniquement externe), au lieu du conseiller climat de base, pour couvrir des thématiques spécifiques (p.ex. la rénovation énergétique ou l'économie circulaire).

Le tableau 1 ci-dessous résume le nombre d'heures de conseil pris en charge par l'Etat, notamment en montrant l'évolution depuis le Pacte Climat 1.0.

Tableau 1 : Contingent d'heures pour les prestations du conseiller climat des Pacte Climat 1.0 et 2.0, dont les communes peuvent bénéficier gratuitement

		Commune ≤ 3.000 habitants	Commune ≥ 10.000 habitants
Conseiller interne	de base	25 jours/an (25 jours/an)	50 jours/an (50 jours/an)
	spécialisé	12 jours/an (n.a.)	25 jours/an (n.a.)
Conseiller externe	de base	19 jours/an (n.a.)	39 jours/an (n.a.)
	spécialisé	9 jours/an (n.a.)	18 jours/an (n.a.)
	flexible⁴	9 jours/an (n.a.)	18 jours/an (n.a.)
Total		max. 37 jours/an (max. 25 jours/an)	max. 75 jours/an (max. 50 jours/an)

Remarque : En noir, les données correspondant au Pacte Climat 2.0 ; en gris, celles correspondant au Pacte Climat 1.0

Troisièmement, le Pacte Climat 2.0 propose de mettre davantage l'accent sur la participation citoyenne, mais aussi des entreprises et des acteurs locaux et régionaux, en leur permettant d'être des acteurs actifs de la lutte contre le changement climatique, tout en proposant de nouveaux outils de soutien et de communication aux communes.

Les subventions étatiques du Pacte Climat 2.0

Le soutien financier de l'Etat est subdivisé en trois composantes, en plus de la prise en charge des **frais d'audit** (évalués à environ 125.000 euros par an) et ceux liés à l'**administration** et à l'**assistance technique**, assurés par My Energy (évalués à environ 425.000 euros pour les premières années), à savoir :

1. Une **subvention variable**, telle qu'indiquée dans le tableau 2, estimée à hauteur de 8,9 millions d'euros par an en moyenne pour le budget de l'Etat entre 2021 et 2030.
2. La prise en charge des **frais liés aux conseillers climat**, dans la limite du nombre d'heures indiqués dans le tableau 1, estimée à 4,5 millions d'euros par an en moyenne pour le budget de l'Etat entre 2021 et 2030.
3. Une **prime unique** de 10.000 euros pour la participation à des programmes spécifiques, estimée à 270.000 euros par an en moyenne pour le budget de l'Etat entre 2021 et 2030.

Ce soutien se fait sous la forme d'un transfert financier de l'Etat vers la commune, imputé au fonds climat et énergie.

Ce qui est nouveau dans le Pacte Climat 2.0

Le Pacte Climat 2.0 ne prévoit plus de subvention forfaitaire annuelle de 10.000 euros pour le financement des frais de fonctionnement. Il prévoit toutefois d'introduire une prime unique pour la participation à des programmes spécifiques, c'est-à-dire pour les communes qui obtiennent une certification thématique.

⁴ Les heures dénommées « flexibles » peuvent être utilisées pour les prestations d'un conseiller climat de base, tout comme spécialisé, selon les besoins des communes.

Le tableau 2 donne un aperçu des montants de la subvention variable, et permet de voir leur évolution depuis le Pacte Climat 1.0.

Tableau 2 : Montants et plafonds de la subvention variable des Pacte Climat 1.0 et 2.0, selon la catégorie de certification EEA et l'année de certification

		Catégorie de certification			
		1	2	3	4
		% EEA minimum atteint			
		40%	50%	65%	75%
2021-2022 (2013-2016)	<i>montant/hab.</i>	10 € (15 €)	25 € (25 €)	35 € (n.a.)	45 € (35 €)
	<i>plafond</i>	100 000 € (150 000 €)	250 000 € (250 000 €)	350 000 € (n.a.)	450 000 € (350 000 €)
2023-2026 (2017-2018)	<i>montant/hab.</i>	9 € (10 €)	22,5 € (225 000 €)	32,5 € (n.a.)	42,5 € (30 €)
	<i>plafond</i>	90 000 € (100 000 €)	225 000 € (200 000 €)	325 000 € (n.a.)	425 000 € (300 000 €)
2027-2030 (2019-2020)	<i>montant/hab.</i>	8 € (5 €)	20 € (15 €)	30 € (n.a.)	40 € (25 €)
	<i>plafond</i>	80 000 € (50 000 €)	200 000 € (150 000 €)	300 000 € (n.a.)	400 000 € (250 000 €)

Remarque : En noir, les données correspondant au Pacte Climat 2.0 ; en gris, celles correspondant au Pacte Climat 1.0

Considérations générales

Concernant le déchet fiscal

Sur l'ensemble de la période 2021-2030, le déchet fiscal directement attribuable au Pacte Climat 2.0 est estimé à environ 142 millions d'euros, soit 14,2 millions par an (variant de 12,3 millions d'euros en début de période à 15,5 millions d'euros en fin de période).

La Chambre de Commerce constate le caractère généreux des aides de l'Etat, et rappelle que, de manière générale, le fonds climat et énergie se doit d'être employé à bon escient, en garantissant une adaptation permanente des critères d'éligibilité à l'évolution technique et technologique, tout en maximisant le ratio « bénéfices/coûts » des moyens budgétaires afférents.

Toutefois, la Chambre de Commerce est convaincue que des dépenses publiques bien ciblées en faveur du développement durable participeront efficacement à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de réduction de émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Des dépenses pertinentes d'un point de vue du développement durable doivent ainsi donner lieu à une réduction de dépenses inadaptées ou inefficaces de ce même point de vue.

Concernant l'équipe climat

La Chambre de Commerce constate que la composition de l'équipe climat n'est toujours pas entérinée de manière fixe par le contrat-type joint au Projet sous avis. Elle invite ainsi les autorités communales à impliquer de près les entreprises établies sur leurs territoires respectifs, lors de la détermination du programme de travail. Une telle coopération permettrait de garantir une participation effective et efficace des entreprises locales aux fins de l'implémentation du Pacte Climat 2.0 au niveau communal. Ces dernières doivent être considérées comme des partenaires incontournables afin de livrer efficacement, et de mettre en pratique, les mesures pertinentes issues du programme de travail.

Concernant le contingent d'heures pour les conseillers climat de base et les conseillers climat spécialisés

De manière générale, la Chambre de Commerce salue l'augmentation du nombre d'heures durant lesquelles les conseillers climat sont mis à disposition gratuitement (donc prise en charge par l'Etat) aux communes.

La Chambre de Commerce souhaite cependant émettre des commentaires sur l'introduction de quotas d'heures dénommés « flexibles », pouvant être utilisées par les communes en vue de la prestation d'un conseiller de base, tout comme spécialisé.

Ces heures « flexibles » risquent en effet de résulter en un nombre d'heures en réalité moins élevé pour les conseillers climat de base internes, que cela n'était le cas lors du Pacte Climat 1.0. A titre d'exemple pour une commune de moins de 3.000 habitants, et dans l'hypothèse que la totalité des heures de conseil « flexibles » soit attribuée à un conseiller climat spécialisé, un conseiller ayant eu 25 heures par an lors du Pacte Climat 1.0, n'aurait plus que 19 heures par an avec le Pacte Climat 2.0, soit 25% de moins.

La Chambre de Commerce craint ainsi qu'une telle disposition puisse être préjudiciable aux petites communes, où les conseillers climat se retrouvent souvent avec une charge de travail importante, car de nombreuses tâches ne peuvent pas être effectuées par la commune directement. Cela risque ainsi de rendre plus difficile aux petites communes, l'atteinte d'une catégorie de certification supérieure.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que le Projet sous avis ne précise pas de quelle manière la commune peut disposer des jours flexibles. Cela risque de contribuer au manque de visibilité et de possibilité de planification pour les conseillers climat, si les communes peuvent faire appel aux conseillers à tout moment de l'année en cours.

La Chambre de Commerce recommande ainsi, pour des raisons de clarté et de prévisibilité pour les conseillers, que les heures « flexibles » soient réparties entre conseillers de base et conseillers spécialisés par la commune en début de chaque année.

De plus, la Chambre de Commerce constate une grande différence entre le nombre d'heures attribuées aux conseillers climat de base internes et les conseillers climat de base externes (25 jours/an contre 19 jours/an pour les communes de moins de 3.000 habitants, respectivement 50 jours/an contre 39 jours/an pour les communes de plus de 10.000 habitants). Elle s'interroge sur la raison de cet écart, sachant notamment que les conseillers internes peuvent disposer d'effets de synergie plus importants que les conseillers externes, en raison de leur intégration dans la municipalité.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose, pour palier aux risques mentionnés ci-dessus pour les communes de moins de 3.000 habitants, que le quota horaire des conseillers climat de base internes et externes soit égalisé à 25 jours, que le quota des conseillers climat spécialisés externe soit laissé à 9 jours et que le quota d'heures « flexibles » soit réduit à 3 jours.

Concernant le manque de définition du conseiller spécialisé

L'introduction de conseillers spécialisés est saluée par la Chambre de Commerce, car elle permet de mettre en œuvre des projets spécifiques dans les communes à l'aide d'une réelle expertise de la part de ces conseillers. Elle regrette toutefois le manque de clarté quant aux thématiques visées par le Pacte Climat 2.0. Le Projet sous avis ne mentionne en effet que deux exemples, à savoir les rénovations énergétiques et l'économie circulaire.

En outre, aucune définition claire du conseiller spécialisé n'est précisée dans le Projet sous avis ou le contrat-type. La Chambre de Commerce recommande de préciser la nature du conseiller climat dans le contrat-type Pacte Climat 2.0.

Concernant les audits externes

En raison, d'une part, de la hausse des subventions entre le Pacte Climat 1.0 et 2.0, et d'autre part, de l'introduction de la nouvelle catégorie de certification de 65%, la Chambre de Commerce s'attend raisonnablement à ce qu'une très grande majorité des communes souhaite se faire auditer durant les deux premières années du Pacte Climat 2.0. Par ailleurs, l'adaptation du catalogue de mesures nécessitera un temps d'adaptation de la part des conseillers.

Par conséquent, la Chambre de Commerce demande à ce que cet afflux d'audits et de charges administratives pour les conseillers climat et les auditeurs ne soit pas être ignoré, et soit anticipé

* * *

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 observations.

MLE/PPA