

N° 7649¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**relatif au mécanisme d'obligations en matière
d'efficacité énergétique modifiant**

- 1) la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et**
- 2) la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.11.2020)

Le projet de loi sous avis a pour objet d'établir un cadre légal pour la mise en œuvre de la 2ème période du mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique (du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030), après une 1^{ère} période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2020. Les modalités d'exécution sont déterminées dans le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Cette 2ème période 2021-2030 prévoit trois modifications majeures, à savoir :

- (1) la révision des objectifs d'économies d'énergie,
- (2) la mise en place d'une option de rachat « buy-out » permettant à une partie obligée (i.e. un fournisseur d'énergie) de s'acquitter d'une partie de son obligation d'atteinte des objectifs de réduction d'énergie, et
- (3) l'introduction du caractère libératoire de la pénalité en cas de non-atteinte des objectifs par une partie obligée.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'introduction d'une option de rachat « buy-out », et est d'avis que le caractère désormais libératoire de la pénalité en cas de non atteinte des obligations évolue dans la bonne direction.
- Elle craint néanmoins que l'objectif national en matière d'économies d'énergie finale fixé dans le projet de loi sous avis pour la période 2021-2030 soit trop ambitieux, rajoutant une contrainte supplémentaire pour les parties obligées, qui n'ont, pour beaucoup, pas pu atteindre leurs obligations lors de la période 2015-2020.
- Elle redoute aussi que les contraintes supplémentaires en termes d'atteinte des objectifs (allongement de la période du mécanisme, non prise en compte des économies dues à l'amélioration de systèmes de chauffage à énergie fossile) risquent de décourager un certain nombre de parties obligées, qui pourraient être tentées d'opter pour l'option de rachat « buy-out » pour une partie de leurs obligations.

*

CONTEXTE

Le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique

Le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique oblige les fournisseurs d'énergie (i.e. les parties obligées, ci-après, les « PO ») à contribuer à la réduction de la consommation d'énergie d'un pays en incitant les consommateurs d'énergie (entreprises et ménages) à entreprendre des mesures d'efficacité énergétique.

Tous les ans, chaque PO reçoit un objectif (obligatoire) d'économies d'énergie (électricité et gaz) à atteindre, qui est déterminé en fonction de sa part de marché (estimée) dans le pays. L'**objectif cumulé** pour toutes les PO du Luxembourg pour la 1^{ère} période (2015-2020) était de maximum 5.993 GWh.¹ Pour la 2^{ème} période (2021-2030,) le projet de loi sous avis prévoit qu'il atteigne au maximum 13.750 GWh.

Il est important de noter que le nombre d'années à prendre en compte pour la 1^{ère} période (2015-2020) est en réalité de 7, et non de 6.

En effet, la directive (UE) 2012/27 relative à l'efficacité énergétique² stipule dans son article 7, paragraphe 2, que « *cet objectif [cumulé] 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 soit par l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit par l'ensemble des entreprises de vente d'énergie au détail, calculé sur la base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2013* ».

Ceci a été transposé dans le droit luxembourgeois à l'article 14, paragraphe (3), alinéa 3, de la loi du 19 juin 2015³, qui indique que « *les économies d'énergie découlant de mesures réalisées par les parties obligées à partir du 1^{er} janvier 2014 pourront être comptabilisées au titre de la présente obligation* ».

Ainsi, en considérant une moyenne annuelle constante d'économies d'énergie à effectuer sur l'ensemble de chaque période respective, cela représente un objectif de 999 GWh/an pour la 1^{ère} période (en prenant 6 années), respectivement 856 GWh/an (en prenant 7 années), contre 1.375 GWh/an pour la 2^{ème} période, ce qui indiquerait une hausse annuelle d'obligations d'économie d'énergie de plus de 55% pour l'ensemble des PO du Grand-Duché.

Toutefois, selon le principe propre au mécanisme d'obligations défini au niveau européen, cette hausse annuelle est à nuancer, car le facteur important (permettant de comparer les objectifs d'une période à l'autre) est le volume annuel supplémentaire d'économies d'énergie à réaliser chaque année.

Pour la 1^{ère} période, la directive (UE) 2012/27 indiquait que les Etats membres devaient, chaque année, augmenter les objectifs annuels cumulés d'au moins 1,5 % de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2013, par rapport à l'année précédente.⁴ Le Luxembourg a respecté le volume de 1,5% de nouvelles économies d'énergie annuelles, cependant sur base de 6 années au lieu de 7, la transposition de la directive en droit luxembourgeois ayant eu lieu en 2015.

Pour la 2^{ème} période, la directive (UE) 2018/2002 indique que les Etats membres devront, chaque année, effectuer au moins 0,8% (de la moyenne des trois dernières années précédant le 1^{er} janvier 2019) d'économies supplémentaires par rapport à l'année précédente.⁵ Il est à noter que les projets sous avis ont déterminé l'objectif d'économies d'énergie cumulées de la 2^{ème} période, en choisissant une hausse supplémentaire annuelle, plus ambitieuse, de 1,5% au lieu de 0,8%.

Le tableau suivant illustre ce principe de volume d'économies d'énergie annuel supplémentaire pour la 2^{ème} période.

1 Article 2 du règlement grand-ducal du 7 août 2015 relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique

2 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

3 Mémorial A119 du 30 juin 2015

4 Article 7, point 1, paragraphe 2 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

5 Article 1^{er}, point 3 de la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique

Tableau 1 : Répartition des objectifs d'économie d'énergie annuels pour la 2ème période du mécanisme d'obligations, avec un objectif cumulé de 13.750 GWh

| Année | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Economies d'énergie finale (%) | | | | | | | | | | 1,5% | |
| | | | | | | | | | 1,5% | 1,5% | |
| | | | | | | | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | | | | | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | | | | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| | | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | |
| total (%) | 1,5% | 3,0% | 4,5% | 6,0% | 7,5% | 9,0% | 10,5% | 12,0% | 13,5% | 15,0% | 82,5% |

Source : Ministère de l'Énergie, mise en forme Chambre de Commerce

Comme illustré dans le tableau 1, l'objectif d'économies d'énergie cumulé est subdivisé en 55 blocs égaux de 250 GWh, amenant à un total de 13.750 GWh. Ainsi, le volume d'économies d'énergie supplémentaire par an correspond à 250 GWh pour le 2ème période.

Une répartition similaire peut être réalisée pour la 1ère période. En comptabilisant 6 années, cela représente un total de 21 blocs égaux. Le volume d'économies d'énergie supplémentaire est ainsi de 285 GWh/an. Soit une diminution d'environ 12% entre la 1ère et la 2ème période, mais sur un nombre d'années plus élevé, ce qui représente un effort cumulé plus important pour les PO à partir de la 7ème année de la 2ème période (soit 34 blocs supplémentaires sur 4 ans).

Concrètement, les PO peuvent mettre en place ou financer la mise en place de mesures (ou d'un programme de « *plusieurs mesures standardisées suivant un thème spécifique* ») d'efficacité énergétique⁶ ou de rénovation énergétique de bâtiments⁷ dans leurs locaux, dans les entreprises ou chez les ménages.

Les principales modifications du mécanisme d'obligations pour la 2ème période (2021-2030)

Par rapport à la 1ère période du mécanisme d'obligations, le projet de loi sous avis prévoit d'introduire un certain nombre de modifications pour la 2ème période.

Parmi elles, il y a l'introduction, à l'article 8, paragraphe (6) du projet de loi sous avis, d'une **option de rachat**, appelée option « **buy-out** », proposée par la Directive (UE) 2018/2002⁸. Cette option permet à une PO de s'acquitter d'une partie de ses obligations en matière d'économies d'énergie. En choisissant cette option, une PO peut décider de directement payer pour les mégawattheures dont elle souhaite s'acquitter, dans la limite de 1.500 mégawattheures d'économies d'énergie finale, et 100% des obligations d'économies d'énergie, par an. Le prix de cette option est fixé tous les ans par le ministre ayant l'énergie dans ses attributions.

La Chambre de Commerce salue l'introduction de cette option, qui permettra aux petits fournisseurs et aux nouveaux entrants sur le marché de pouvoir s'acquitter de leurs obligations, qui pourraient être très contraignantes et les freiner dans le développement de leurs activités.

6 Exemples de mesures d'efficacité énergétique : remplacement de l'éclairage, installation de production de chaleur et/ou de froid, remplacement des moteurs électriques, etc.

7 Exemples de mesures de rénovation énergétique : travaux d'isolation de l'enveloppe thermique du bâtiment, remplacement des installations de chauffage, etc.

8 Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique

En outre, le projet de loi sous avis prévoit de modifier les modalités des **pénalités** pour les PO, en cas de non-atteinte de leurs obligations d'économies d'énergie. En effet, celles-ci, en plus d'être revues à la hausse (le plafond par mégawattheure passe de 20 euros à 100 euros), devraient désormais devenir **libératoires**. Cela signifie qu'après paiement, une PO est libérée de la réalisation des volumes annuels d'économie d'énergie obligatoires non-atteints. Le montant des pénalités est égal au montant de l'option d'achat par MWh, toutefois majoré de 25%, et plafonné à 100 euros par MWh.

La Chambre de Commerce est d'avis que l'introduction du caractère libératoire des pénalités va dans la bonne direction, contribuant ainsi à la création d'un « level playing field » pour toutes les PO.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant l'objectif (très ambitieux) d'économies d'énergie finale

La Chambre de Commerce constate avec un certain étonnement le caractère très ambitieux de l'objectif en matière d'économies d'énergie visé par le projet sous avis.

Comparé au niveau moyen de consommation d'énergie de la période 2016-2018, la directive (UE) 2018/2002⁹ prescrit aux Etats membres de réduire cette consommation d'au moins **0,8%** en plus annuellement sur la période 2021-2030.

Depuis la saisie de la Chambre de Commerce pour le projet de loi sous avis le 30 juillet 2020, la Commission européenne a publié, le 17 septembre 2020, une évaluation de l'impact à l'échelle de l'Union européenne des Plans Nationaux en matière d'Énergie et de Climat (PNEC) des États membres pour 2021-2030. Sur base de cette évaluation, la Commission a proposé des objectifs climatiques plus ambitieux et notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE de **55% d'ici à 2030**, par rapport aux niveaux de 1990. Les différentes composantes des PNEC actuels doivent permettre d'atteindre ce nouvel objectif. Une des composantes des PNEC, à savoir celle se référant à l'efficacité énergétique, ne permet toutefois pas d'atteindre l'objectif communautaire prévu initialement. La Commission européenne devrait donc proposer de nouvelles mesures pour permettre aux Etats membres d'améliorer leur efficacité énergétique.

En attendant, le PNEC luxembourgeois annonçait déjà vouloir viser un objectif plus ambitieux pour le Luxembourg, à savoir, des économies d'énergie annuelles supplémentaires comprises **entre 1,2% et 1,5%**. Le projet de loi sous avis cible ainsi un objectif d'efficacité énergétique de **1,5% supplémentaire** par an à atteindre par le biais du mécanisme d'obligations.

Au regard des nouveaux objectifs annoncés par la Commission européenne en septembre 2020, l'objectif national peut sembler pour le moins surprenant, alors que de nombreuses PO n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs pour la période 2015-2020 du mécanisme d'obligations.

La Chambre de Commerce regrette le manque de transparence concernant les méthodes de calcul ayant permis de déterminer qu'un tel objectif était réaliste et atteignable, tout en prenant en compte, tel que prévu à l'annexe V, point 2. i) de la directive (UE) 2018/2002¹⁰, le fait qu'au cours des années, vu le progrès technologique global, les mesures d'efficacité énergétiques auront un potentiel décroissant en termes d'économies d'énergie.

Elle craint en effet qu'une telle hausse des obligations ne reflète pas le véritable potentiel en matière d'efficacité énergétique des PO, et puisse avoir comme effet de décourager un certain nombre d'entre

⁹ Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique

¹⁰ L'annexe V, point 2. i) de la directive (UE) 2018/2002 prévoit en effet que « *le calcul des économies d'énergie doit tenir compte de la durée de vie des mesures et du taux auquel les économies diminuent au fil du temps. Ce calcul tient compte des économies que chaque action permet de réaliser entre la date de sa mise en œuvre et le 31 décembre 2020 ou le 31 décembre 2030, selon le cas. Les États membres peuvent aussi opter pour une autre méthode dont ils estiment qu'elle permettra de réaliser au minimum le même volume total d'économies. Lorsqu'ils utilisent une autre méthode, les États membres s'assurent que le volume total des économies d'énergie ainsi calculé n'excède pas le volume des économies d'énergie auquel ils seraient parvenus en calculant les économies que chaque action permettra de réaliser entre la date de sa mise en œuvre et le 31 décembre 2020 ou le 31 décembre 2030, selon le cas. Les États membres décrivent en détail, dans leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat au titre du règlement (UE) 2018/1999, les autres méthodes utilisées et les dispositions prises pour respecter cette obligation en matière de calcul.* »

elles, qui la percevront comme une taxe supplémentaire, sachant qu'elles ne pourront pas atteindre les économies demandées. En effet, elles devront soit payer la sanction en cas de non-atteinte, soit choisiront d'emblée d'opter pour la nouvelle option « buy-out ». Ces paiements supplémentaires de la part des PO risquera d'être répercuté sur le prix de l'énergie fournie, tel que décrit au dernier paragraphe du présent avis, concernant le risque de hausse des prix de l'énergie.

Concernant les « contraintes supplémentaires » introduites pour la période 2021-2030

A la hausse du volume des économies d'énergie à atteindre, s'ajoutent principalement deux contraintes, rendant l'atteinte (et la manière d'y arriver) des objectifs plus difficile(s).

Contrainte 1 : Allongement de la période du mécanisme d'obligations (passant de 6 à 10 ans)

L'allongement de la période sur laquelle s'étend le mécanisme d'obligations peut poser des difficultés en lien avec la durée de vie des mesures d'efficacité énergétique¹¹, et donc de la comptabilisation du volume d'économies d'énergie effectuées par les PO.

Concrètement, lorsqu'une mesure a une durée de vie inférieure à la durée de la période du mécanisme d'obligations, le volume des économies d'énergies réalisées grâce à cette mesure ne pourra pas être comptabilisé dans sa totalité dans les objectifs à atteindre de la PO concernée. Tel qu'indiqué dans le projet de règlement grand-ducal sous avis, ce volume doit en effet être « divisé » proportionnellement à la durée de la période selon la formule suivante :

$$VEE = VEPP \cdot \frac{DV}{(2031 - n)}$$

avec

VEE : valeur d'économie d'énergie pouvant être comptabilisée pour la mesure (MWh)
 VEPP : valeur annuelle d'économies d'énergie produite par la mesure (MWh)
 DV : durée de vie de la mesure d'efficacité énergétique
 n : année civile de la réalisation effective de la mesure d'efficacité énergétique.

A titre d'illustration, pour une mesure d'une durée de vie de 5 ans (qui représente la durée de vie maximale d'une partie non négligeable des mesures implémentées par les PO), et mise en place dès la 1^{ère} année de la période (2021), cela revient à effectivement comptabiliser uniquement 50% du volume d'économies d'énergie réalisé.

Avec l'allongement de la durée de la période du mécanisme, la Chambre de Commerce craint donc qu'un plus grand nombre de mesures, et donc leur potentiel d'efficacité énergétique, ne puissent pas être pleinement comptabilisé pour les PO, rendant l'atteinte de leurs obligations d'autant plus difficile.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce recommande de revoir la formule de la valeur d'économie d'énergie pouvant être comptabilisée par mesure (VEE). A défaut, elle suggère de subdiviser la 2^{ème} période d'une durée de 10 ans en deux périodes de 5 ans.

Contrainte 2 : Non prise en compte des économies dues à l'amélioration de systèmes de chauffage alimentés au mazout

La Chambre de Commerce relève que l'article 11 du projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit notamment que ne pourront plus être comptabilisées les économies d'énergies réalisées grâce à la modernisation des systèmes de chauffage au mazout.

¹¹ Par exemple, une ampoule basse consommation a une durée de vie spécifique. Ainsi, la mesure d'efficacité énergétique consistant à remplacer les ampoules dans une entreprise par des ampoules basse consommation, a une durée de vie égale à la durée de vie de l'ampoule.

La Chambre de Commerce comprend que cette stratégie s'inscrit dans la suite des mesures annoncées par le PNEC, à savoir, un abandon progressif du mazout de chauffage¹².

Il ne s'agit cependant pas d'oublier que le but premier du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique est de parvenir à réduire les émissions de GES, et donc de réaliser des économies de consommation d'énergie finale par rapport à celle d'une période passée¹³. Or, remplacer une chaudière alimentée au mazout par une chaudière au mazout plus performante et donc moins énergivore, permet de réduire considérablement les consommations d'énergie finale. Ce type d'intervention a permis aux PO de réaliser un volume non négligeable d'économies d'énergie lors de la 1^{ère} période.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce suggère de continuer à permettre aux PO de comptabiliser les économies d'énergies obtenues grâce à ce type d'intervention, lors de la 2^{ème} période du mécanisme d'obligations.

Concernant le risque de hausse des prix de l'énergie

Comme évoqué précédemment, les contraintes supplémentaires, couplées au fait que les PO n'ont, pour beaucoup, pas pu atteindre les économies d'énergie finale imposées lors de la 1^{ère} période, risquent d'entraîner une vague de démotivation auprès des PO, qui préféreront opter pour l'option « buy-out » pour une partie de leurs obligations, et devront payer des pénalités majorées de 4.900 % par mégawatt-heure (elles passent de 2 à 100 euros par MWh).

Le coût de cette option pour la totalité des PO, ou toute augmentation du nombre total de mesures à mettre en place par rapport à la 1^{ère} période, risquera d'être répercuté sur le prix des énergies fournies par les PO.

En l'état actuel du projet, les coûts totaux du gaz et de l'électricité devraient, selon les informations à disposition de la Chambre de Commerce, augmenter annuellement d'un montant compris entre 15 millions et 25 millions d'euros sur la 2nde période (2021-2030).

Si avérées, de telles hausses de prix auront un impact sur la compétitivité des entreprises et industries luxembourgeoises, mais également sur les ménages, risquant de faire augmenter la part de la population tombant en situation de précarité énergétique¹⁴.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

12 Par le biais, notamment, de primes pour le remplacement des chaudières alimentées en mazout par un système de chauffage non alimenté en énergie fossile, ou encore l'augmentation progressive des prix du mazout de chauffage et du gaz naturel au Luxembourg.

13 En l'occurrence, pour la période 2021-2030 du mécanisme, par rapport à la consommation moyenne d'énergie finale de la période 2016-2018.

14 Au Luxembourg, un ménage est considéré comme étant en situation de **précarité énergétique** quand il ne dispose pas de suffisamment de moyens pour chauffer son logement et/ou qu'il ne peut pas payer ses factures d'électricité, de gaz, d'eau et de chauffage par manque de moyens financiers au cours des 12 derniers mois. (source : MyEnergy)

