

N° 6359<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI**

portant

1. création d'un pacte climat avec les communes
2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal  
**1. précisant le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre éligible pour les subventions au sens de la loi du ... portant 1. la création d'un pacte climat avec les communes 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2. fixant les critères et modalités d'octroi des subventions en matière de pacte climat**

(28.11.2011)

Le projet de loi sous rubrique, portant notamment création d'un pacte climat avec les communes, se propose d'autoriser l'Etat à subventionner, pendant un laps de temps déterminé, à savoir la période comprise entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2020, les communes qui s'engagent, *via* la signature volontaire d'une convention dite „pacte climat“ avec l'Etat, à mettre en oeuvre sur leurs territoires respectifs un „programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre“ sanctionné par l'attribution d'une certification. Ledit programme doit se baser sur un référentiel pré-existant et d'ores et déjà mis en oeuvre dans un nombre d'Etats européens dont la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la France, à savoir le cadre posé par le référentiel du „European Energy Award“ ci-après „eea“: „l'„eea“ est un instrument de gestion de qualité de la politique énergétique et climatique d'une commune consistant à évaluer systématiquement toutes les activités relatives à l'énergie et au climat afin de permettre à la commune d'identifier les forces, les faiblesses et les possibilités d'amélioration de sa politique énergétique et climatique<sup>1</sup>“. Le projet de loi entend également compléter l'article 4 de la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, afin d'assurer que le financement du pacte climat puisse être assuré par le biais de ce fonds spécial de l'Etat.

Le projet de loi propose par ailleurs de préciser, dans un règlement grand-ducal, à la fois le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sera d'application dans le cadre du pacte climat et les montants, critères et modalités d'allocation des subventions étatiques afférentes. Le projet de règlement grand-ducal sous objet précise ainsi que, pour bénéficier de ces subventions, les communes devront s'engager de façon contractuelle à mettre en oeuvre sur leur territoire le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz sous forme du référentiel posé par le „European Energy Award“. Le fonctionnement du programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre „eea“ et le paiement des subventions étatiques liées à sa mise en oeuvre sont réglés dans un contrat entre l'Etat, la commune et le GIE „My Energy“ en tant que titulaire de la licence „eea“ au Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>1</sup> Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Les projets de loi et de règlement grand-ducal susmentionnés sont accompagnés d'un contrat-type „pacte climat“, c'est-à-dire d'un modèle de convention à signer par la commune souhaitant souscrire au pacte climat, d'une part, et par l'Etat et le GIE my energy, d'autre part (ci-après, le contrat-type), ainsi que de ses annexes, à savoir:

- une annexe I dite „Structure organisationnelle du pacte climat/eea au Luxembourg“;
- une annexe II, rédigée en langue allemande, intitulée „Reglement des Forum European Energy Award e.V.“;
- une annexe III qualifiée de „Phases du programme eea et tâches incombant aux Conseillers Climat“;
- une annexe IV reprenant les „Compétences requises et obligations du Conseiller Climat“;
- un „catalogue de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre“ (annexe V). Il s'agit des mesures éligibles pour le „European Energy Award“ et servant de base à l'évaluation de la performance atteinte par la commune et à sa certification;
- une annexe VI prévoyant la „dénomination des Catégories de Certification“. Si les performances de la commune, conformément au catalogue de mesures, atteignent un score respectivement de 40%, 50% ou 75% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures, la commune se voit attribuer un des trois niveaux de certification du „European Energy Award“ et devient donc éligible pour le subventionnement variable de l'Etat, dit „bonus pacte climat“, qui prend la forme d'un montant par habitant (entre 5 EUR et 35 EUR par habitant par an), en fonction du niveau de certification atteint, du moment de l'atteinte dudit niveau de la certification et du nombre d'habitants.

\*

## RESUME SYNTHETIQUE

Le présent projet de loi et son projet de règlement d'exécution s'inscrivent dans le cadre des engagements pris par le Luxembourg dans la mise en oeuvre du „Paquet européen de climat et de l'énergie“ qui prévoit notamment une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020. Les communes étant, selon les auteurs du projet de loi sous référence, des partenaires essentiels de l'Etat dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, il est apparu nécessaire de formaliser, à travers le „pacte climat“, un cadre de référence législatif, technique et financier pour permettre à l'Etat de soutenir les communes dans la mise en oeuvre d'un programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La Chambre de Commerce relève le caractère généreux des aides de l'Etat, que ce soit les subventions tombant actuellement sous le champ d'application du fonds pour la protection de l'environnement ou les subventions résultant de l'implémentation du pacte climat. L'ensemble de ces fonds se doit, partant, d'être employé à bon escient, et ce tout en garantissant une adaptation permanente des critères d'éligibilité à l'évolution technique et technologique et tout en maximisant le ratio des bénéficiaires sur les coûts des moyens budgétaires afférents. Pour ce qui est de la partie du déchet fiscal directement en lien avec la mise en oeuvre du dispositif posé par le pacte climat, la Chambre de Commerce recommande aux autorités de compenser cette dépense additionnelle *via* une réduction d'une ou de plusieurs autres dépenses de l'Etat; et ce afin de prévenir une dégradation additionnelle des finances publiques.

La Chambre de Commerce souhaite également attirer l'attention des autorités publiques sur le fait que, sur l'exercice budgétaire 2012, les moyens budgétaires servant à la mise en oeuvre du pacte climat *via* le fonds pour la protection de l'environnement font apparaître un grave déséquilibre financier: alors que les dépenses dudit fonds pourraient augmenter jusqu'à concurrence de 7,7 millions EUR en 2012 par rapport à 2011, les dotations budgétaires du fonds, d'après le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2012, ne progresseraient prévisiblement que de 0,5 million EUR; ce qui entraîne une dégradation significative des réserves financières de ce fonds spécial.

La Chambre de Commerce constate que la composition de l'équipe climat<sup>2</sup> n'est pas entérinée de manière fixe et univoque par le contrat-type „pacte climat“, ou bien par une des nombreuses annexes

<sup>2</sup> Equipe climat: „équipe interdisciplinaire de responsables locaux en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique (...), qui pourra notamment être composée d'élus de la commune, de représentants de l'administration communale, de membres des commissions, d'experts, d'entreprises locales et/ou de particuliers habitant le territoire communal“ (source: contrat-type).

au contrat-type. A cet égard, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités communales à impliquer de près les entreprises établies sur leurs territoires respectifs dans la définition du programme de travail sous-jacent à la mise en oeuvre du pacte climat. Il s'agirait, en effet, de considérer les entreprises locales comme des partenaires utiles parfois même incontournables afin de mettre en oeuvre, de façon concrète, les mesures pertinentes issues dudit programme de travail.

La Chambre de Commerce se félicite de la décision des auteurs du projet de loi sous rubrique de ne pas prévoir un formalisme excessif en ce qui concerne les qualifications et les compétences requises du conseiller climat<sup>3</sup>.

Afin d'éviter toute attribution non transparente de marchés publics par les communes sous prétexte de la mise en oeuvre du pacte climat, la Chambre de Commerce appelle les communes à s'assurer que les éventuels critères environnementaux, pris en compte dans le processus de sélection et d'attribution du marché public, soient clairement précisés dans l'appel d'offre conformément à l'article 11 de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Il ne peut être exclu que des documents de référence stratégiques phares, tels que le Plan national pour un développement durable ou le Plan national de réduction des émissions de gaz à effet de serre, voire même les plans directeurs sectoriels dans le domaine de l'aménagement du territoire, rentrent directement ou indirectement en conflit avec la mise en oeuvre du pacte climat sur le territoire de telle ou de telle commune. Ainsi, il ne serait notamment guère approprié de soutenir financièrement et de façon transversale des projets qui ne favorisent que de loin le développement durable du Grand-Duché – voire même qui seraient contre-productifs à cet égard – même si un tel soutien pourrait s'avérer intéressant pour une commune donnée. Il faudrait, en l'occurrence, superviser – au niveau national – l'implémentation décentralisée du pacte climat et prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent au cas où la mise en oeuvre d'une politique éventuellement pertinente d'un point de vue local s'avérerait sous-efficace, voire contradictoire, d'un point de vue national ou stratégique.

L'article 4 du projet de loi sous avis dispose que „*les subventions (issues du pacte climat) sont accordées sans préjudice des subventions existantes en matière de protection de l'environnement*“. La Chambre de Commerce se doit s'insister, dans ce contexte, qu'il incombe aux autorités étatiques de garantir que des mesures prises antérieurement à l'entrée en vigueur du pacte climat entre l'Etat et une commune donnée, et déjà subventionnées, le cas échéant, *via* le fonds pour la protection de l'environnement, ne puissent, rétroactivement, faire l'objet d'une nouvelle subvention au titre de l'implémentation du présent projet de loi, et ce d'autant plus que ces mesures antérieures influencent favorablement l'atteinte globale des objectifs du pacte climat et donc d'un niveau de certification ouvrant la voie au subventionnement variable dit „bonus pacte climat“ (voir *infra*).

L'article 7 fixe l'entrée en vigueur du projet de loi sous objet au 1er janvier 2012. Etant donné, d'une part, la saisine tardive de la Chambre de Commerce pour avis et, d'autre part, le délai résolument insuffisant laissé à la Chambre des Députés pour procéder à la discussion du projet de loi et de ses nombreuses annexes, et d'en proposer, le cas échéant, des amendements, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne conviendrait pas de retarder l'entrée en vigueur du projet de loi de 6 mois.

La Chambre de Commerce salue les incitations données aux communes d'atteindre au plus vite un certain niveau de certification, le soutien financier dit „bonus pacte climat“ étant dégressif en fonction du moment de la première attribution d'un niveau de certification donné. Elle n'est toutefois pas convaincue que le système envisagé soit suffisamment incitateur pour encourager les communes à améliorer constamment leur niveau de certification. Afin de renforcer le caractère incitateur de la matrice de subventionnement variable (voir *infra*), la Chambre de Commerce propose d'introduire une certaine dégressivité au niveau des catégories de certification „sous-optimales“, à savoir les catégories 1 et 2, afin d'inciter un maximum de communes d'atteindre le niveau 3.

Afin de garantir une homogénéité quant à l'application du pacte climat dans l'ensemble des communes du pays, il convient nécessairement d'appliquer un seul et unique modèle de contrat dans

<sup>3</sup> Conseiller climat: Le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre eea doit obligatoirement être accompagné et animé par un conseiller climat. Le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre eea exige en principe la présence d'un conseiller climat externe. Celui-ci remplira les tâches telles que définies à l'Annexe III. La commune s'oblige à transmettre au conseiller climat externe toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission et lui garantit à tout moment un libre accès à tous les infrastructures, informations, données, rapports et autres documents généralement quelconques permettant d'assurer le suivi et l'animation du programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre eea (source: contrat-type).

l'ensemble des conventions bilatérales entre l'Etat et les communes. Ainsi, le contrat-type, annexé au projet de loi sous avis, ne devrait donner lieu à quelque tentative de „négociation“ dans le chef des Administrations locales. A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce s'interroge si certaines dispositions fondamentales du contrat-type ne devraient pas être incluses directement dans le projet de règlement grand-ducal, et ce pour renforcer leur caractère formel. Il en est notamment ainsi pour l'article 1er du contrat-type qui reprend des définitions fondamentales quant au pacte climat.

L'article 7 du contrat-type ouvre la voie à la coopération intercommunale en ce qui concerne la mise en oeuvre du pacte climat: „dans le cadre de la mise en oeuvre du programme „eea“, la Commune a la possibilité de collaborer avec d'autres Communes ayant signé un pacte climat en vue de créer des synergies (...)“. En matière de coopération intercommunale, l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis précise en outre qu'„afin de faciliter la participation des petites communes, une coopération régionale entre plusieurs communes est possible et même souhaitable. (...). Chaque commune devra néanmoins conclure une convention bilatérale avec l'Etat, établir son propre programme de travail qui donnera lieu à une évaluation individuelle“. La Chambre de Commerce s'interroge si les modalités exactes de la collaboration intercommunale ne devraient pas être prévues et réglementées directement dans le projet de loi. En l'occurrence, il ne semble guère suffisant, à cet égard, de prévoir des dispositions pour le moins imprécises dans le contrat-type.

L'annexe II, intitulée en allemand „Reglement des Forum European Energy Award e.V.“ reprend notamment les modalités aux fins de la certification en trois niveaux de laquelle dépend la subvention annuelle variable („bonus pacte climat“). L'annexe en question revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, un caractère significatif qui dépasse de loin une nature purement informative ou indicative. Il s'agit, en l'occurrence, de dispositions fondamentales influant directement sur l'enveloppe budgétaire distribuée par l'Etat aux communes. Cet état de fait étant dûment établi, la Chambre de Commerce s'interroge si le fait que cette annexe matérielle soit rédigée en langue allemande, et sans qu'une traduction en langue française ne soit fournie, n'entre pas en conflit avec l'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur l'emploi des langues qui dispose que le français est la langue de la législation.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique sous réserve de la prise en compte de ses observations.

\*

**APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI ET  
DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet de loi sous avis.

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

*Appréciations:*

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

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

**Objectifs et fonctionnement du pacte climat**

Le présent projet de loi et son projet de règlement d'exécution s'inscrivent dans le cadre des engagements pris par le Luxembourg dans la mise en oeuvre du „Paquet européen de climat et de l'énergie“ qui prévoit notamment une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, le pacte climat „ *vise la mise en place d'un pacte de collaboration avec les communes visant à offrir aux communes un cadre de référence législatif, technique et financier pour faciliter leur intervention ciblée dans la lutte contre le changement climatique*“. L'adhésion au pacte climat, par une commune donnée, s'opère sur une base volontaire. Chaque commune qui participe au pacte climat s'engage à mettre en oeuvre, sur son territoire, un programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre, sous forme de la méthodologie du „European Energy Award“. Il s'agit d'un modèle qui est censé guider la commune vers une politique durable dans les domaines de la lutte contre le changement climatique et de l'énergie. Ce programme de gestion de qualité devrait permettre aux communes d'identifier leurs points forts, leurs faiblesses, leurs potentiels d'amélioration et, de manière fondamentale, de prendre des mesures efficaces sur le plan énergétique et climatique. L'„*eea*“ aborde, de manière générale et transversale, tout un ensemble de sujets s'inscrivant dans une démarche de développement durable et, partant, aborde des matières telles que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'eau, les déchets, la mobilité et l'aménagement communal. Les mesures en question peuvent être regroupées dans les 6 catégories suivantes:

- aménagement du territoire et constructions;
- bâtiments communaux et installations;
- approvisionnement et dépollution;
- mobilité;
- organisation interne;

- communication et coopération.

La matière couverte par le projet de loi sous avis, c'est-à-dire la conclusion d'un pacte climat entre l'Etat et les communes, est une initiative dûment prévue par le programme gouvernemental de 2009 qui stipule que: „l'Etat conclura un pacte de collaboration avec les communes dans le domaine de la lutte contre le changement climatique“. Les principaux objectifs découlant de la mise en oeuvre du pacte climat ont été succinctement résumés par les auteurs du projet de loi sous rubrique comme suit:

- réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de la consommation énergétique;
- introduction d'un management de la consommation énergétique des infrastructures communales;
- élargissement de l'offre communale relative à la sensibilisation, l'information et au conseil de base;
- renforcement du rôle exemplaire des communes et de la communication des actions exemplaires;
- stimulation des investissements locaux et régionaux, des activités économiques et du marché de l'emploi;
- amélioration de l'innovation et de la compétitivité du Luxembourg.

D'après les explications fournies par l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous référence, „le (...) pacte climat, (...) repose dans un premier temps sur une approche qualitative basée sur le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre dénommé „European Energy Award“ („eea“) (...) L'„eea“ est un instrument de gestion de qualité de la politique énergétique et climatique d'une commune consistant à évaluer systématiquement toutes les activités relatives à l'énergie et au climat afin de permettre à la commune d'identifier les forces, les faiblesses et les possibilités d'amélioration de sa politique énergétique et climatique“. Le fonctionnement du pacte climat peut être schématiquement résumé de la manière suivante:

<i>Convention entre l'Etat et la commune</i>	
Commune	Mise en oeuvre d'un système de gestion de qualité – le European Energy Award®
Etat	Soutien financier et assistance technique au profit de la commune conventionnée

Source: „Paquet Climat“ Conférence de presse du 12 mai 2011 de Monsieur le Ministre Claude Wiseler et Monsieur le Ministre délégué Marco Schank.

Au niveau de la commune, le moteur du processus posé par le pacte climat gravite autour d'une „équipe climat“. Cette équipe est „composée d'un conseiller climat, mis à disposition de la commune, et de représentants issus de la politique, de l'administration communale, de commissions communales (environnement, bâtisses, etc.), d'experts (aménagement communal, etc.), d'entreprises locales et/ou de citoyens couvrant les 6 catégories du catalogue des mesures „eea“ susmentionnées (...). Cette équipe climat, après un bilan initial de la situation énergétique et climatique existante, élabore un programme de travail sous l'animation du conseiller climat<sup>4</sup>“.

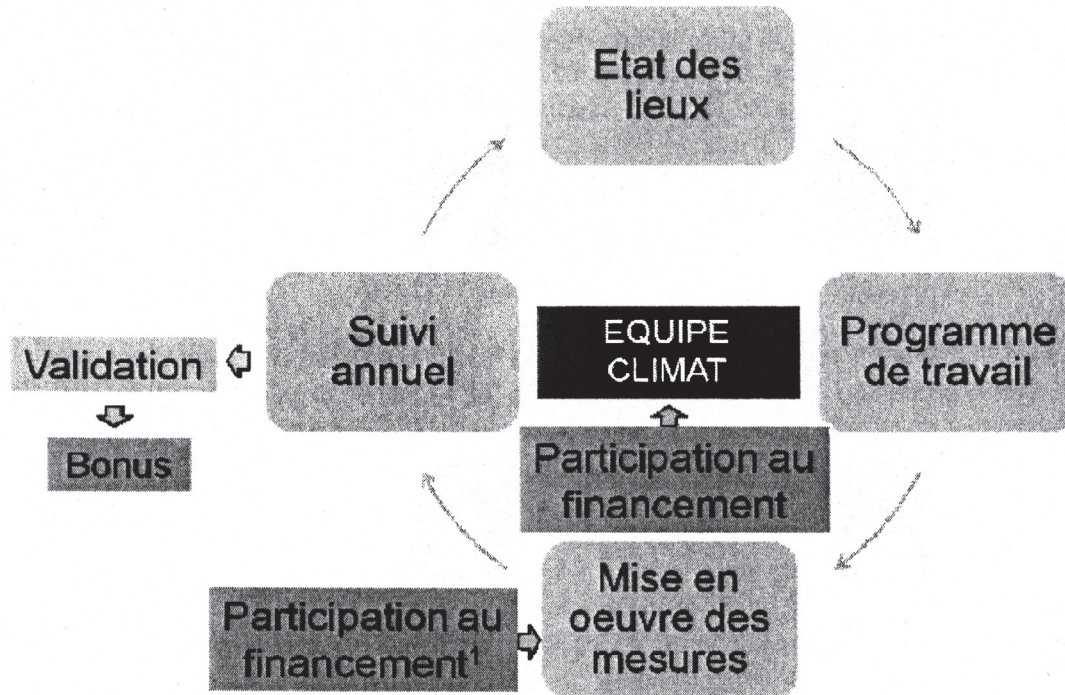
Ainsi, le processus déclenché par le pacte climat se veut résolument dynamique. Après un état de lieu (bilan initial (au moment de l'adoption du pacte climat) ou suivi annuel (en cas de la mise en oeuvre continue du pacte climat)), qui se base sur un „catalogue de mesures“ prédéfini, annexé à la convention entre l'Etat et la commune<sup>5</sup> (voir *infra*), le conseiller climat élabore, ensemble avec l'équipe climat, un programme de travail sur base du bilan initial (respectivement du suivi annuel). Ce programme de travail est, ensuite, mis en oeuvre ou exécuté par la commune, ce qui permettra de combler, au fur et à mesure, les faiblesses détectées de la politique climatique et énergétique de l'Administration locale concernée. Sous l'animation du conseiller climat toujours, l'équipe climat réalise un suivi annuel sous forme de rapport annuel, documentant les mesures réalisées pendant l'année écoulée. Ce rapport est remis au titulaire de licence du „European Energy Award“ au Luxembourg, c'est-à-dire le GIE my energy. Le suivi annuel donne ensuite lieu à un audit de Performance externe par un auditeur eea chargé par le GIE my energy. Si les performances de la commune, conformément au catalogue de mesures, atteignent un score respectivement de 40%, 50% ou 75% du score maximal réalisable sur base du

4 Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

5 Le „catalogue de mesures“ est annexé au projet de loi sous avis.

catalogue de mesures, la commune se voit attribuer un des trois niveaux de certification du „European Energy Award“ et devient donc éligible pour le subventionnement variable de l'Etat, dit „bonus pacte climat“, qui prend la forme d'un transfert financier de l'Etat à la commune *via* le fonds pour la protection de l'environnement compris entre 5 et 35 EUR par habitant par an. Le montant *per capita* est fonction du niveau de certification atteint, du moment de l'atteinte dudit niveau de certification et du nombre d'habitants.

Le schéma reproduit ci-dessous résume le fonctionnement du pacte climat entre l'Etat et les communes. Les obligations de l'Etat dans le cadre du pacte climat, qui sont de nature financière, seront analysées par le présent avis de la Chambre de Commerce.



Source: „Paquet Climat“ Conférence de presse du 12 mai 2011 de Monsieur le Ministre Claude Wiseler et Monsieur le Ministre délégué Marco Schank.

#### Considérations financières dans le chef de l'Etat

Le soutien assuré par l'Etat dans le cadre du pacte climat est composé de trois éléments:

- participation au financement des frais de fonctionnement: L'Etat accorde à la commune à partir de la date de signature du contrat relatif au pacte climat et jusqu'à son expiration au 31 décembre 2020 ou, le cas échéant, sa résiliation, une subvention forfaitaire annuelle de 10.000 EUR pour frais de fonctionnement. Sur base d'une participation de 100 communes, le déchet budgétaire annuel s'élèverait à 1 million EUR;
- prise en charge par l'Etat des frais liés aux conseillers climat: L'Etat prend également en charge les frais liés aux conseillers climat externes mis à disposition des communes. Le nombre d'heures prestées par le conseiller climat prises en charge par l'Etat varie en fonction de la taille de la commune. Le déchet budgétaire annuel y relatif est estimé, par les auteurs du projet de loi sous avis, à 2,3 millions EUR;
- bonus pacte climat: Afin d'encourager les communes à mettre en oeuvre les mesures du programme de travail, respectivement pour récompenser les mesures réalisées, l'Etat accorde, le cas échéant, une subvention variable annuelle („bonus pacte climat“) aux communes ayant atteint un des trois niveaux de certification. Ce bonus est fonction du nombre d'habitants de la commune (des plafonds correspondant à 10.000 habitants sont prévus), du niveau de certification atteint et du moment où la certification a lieu. Il varie de 5 à 35 EUR par habitant. Le déchet budgétaire annuel est estimé à environ 1,15 million EUR en 2012. Selon les auteurs du projet de loi sous objet, il augmentera progressivement et atteindra environ 6,4 millions EUR/an à partir de 2015.

La Chambre de Commerce relève que pour le seul exercice budgétaire 2012, l'annexe, dédiée au fonds pour la protection de l'environnement, au projet de loi No 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2012, prévoit des dépenses au titre de l'implémentation du pacte climat de l'ordre de 7,7 millions EUR. En ce qui concerne l'ensemble de la période de 9 ans (2012 à 2020), le déchet fiscal directement attribuable au pacte climat est estimé à 76,2 millions EUR par les auteurs du projet de loi sous avis. Les fonds en question sont attribués sans préjudice de la participation de l'Etat dans le financement de projets communaux *via* le Fonds pour la protection de l'environnement. Les aides en question – qui ne dépendent ni de l'adoption ou non du projet de loi sous avis, ni, dans l'affirmative, de la signature d'une convention „pacte climat“ entre l'Etat et une commune donnée – sont estimées à 107 millions EUR pour la période 2012 à 2020, soit un total de 183,2 millions EUR pour les deux mesures cumulées. Une commune qui s'engage par la signature d'un pacte climat à mettre en oeuvre sur son territoire un programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre sanctionné par l'attribution d'une certification pourra ainsi cumuler les subventions qui résultent pour elle de ce pacte climat avec les autres subventions prévues par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (voir *infra*).

La Chambre de Commerce insiste sur le caractère généreux des aides de l'Etat, que ce soit les aides générales à la réalisation de projets *via* le Fonds pour la protection de l'environnement ou les subventions résultant de l'implémentation du pacte climat. L'ensemble de ces fonds se doit, partant, d'être employé à bon escient, et ce tout en garantissant une adaptation permanente des critères d'éligibilité à l'évolution technique et technologique et tout en maximisant le ratio des bénéficiaires sur les coûts des moyens budgétaires afférents. Pour ce qui est de la partie du déchet fiscal directement en lien avec la mise en oeuvre du dispositif posé par le pacte climat, la Chambre de Commerce recommande aux autorités de compenser cette dépense additionnelle *via* une réduction d'une ou de plusieurs autres dépenses de l'Etat; et ce afin de prévenir une dégradation additionnelle des finances publiques. L'avis budgétaire récent de la Chambre de Commerce propose un nombre de pistes particulièrement intéressantes – à la fois d'ordre ponctuel et structurel – à cet égard<sup>6</sup>.

La Chambre de Commerce demeure, du reste, convaincue que des dépenses publiques bien ciblées, en faveur du développement durable, peuvent effectivement contribuer à l'atteinte des objectifs du Grand-Duché en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de promotion des sources d'énergie renouvelables. Un tel soutien financier peut également s'avérer utile afin d'accélérer la genèse d'un secteur économique performant en matière énergétique et au niveau des technologies environnementales et, partant, peut concourir à la diversification de l'appareil de production national. Or, ce soutien financier, aussi louable soit-il, ne doit pas mener à une dégradation encore plus importante des finances publiques luxembourgeoises.

En effet, des finances publiques gérées durablement sont la condition *sine qua non* du développement durable: seul un Etat doté d'une capacité financière intacte peut encadrer les développements économique, démographique, social et environnemental. Des dépenses pertinentes d'un point de vue du développement durable doivent ainsi donner lieu, de façon systématique et concomitante, à une réduction de dépenses inadaptées ou inefficaces de ce même point de vue. Il en est notamment ainsi pour certains subsides environnementaux qui faussent les incitations des consommateurs pour opter naturellement pour les produits présentant les meilleures caractéristiques environnementales et, d'une manière plus flagrante encore, dans le cadre de nombreux transferts sociaux non sélectifs et de toutes sortes d'inefficacités dans l'emploi des deniers publics. Là aussi, la Chambre de Commerce renvoie à son récent avis budgétaire pour davantage de détails et pour des illustrations pertinentes à cet égard.

La Chambre de Commerce souhaite tout particulièrement attirer l'attention des autorités publiques sur le fait que, sur l'exercice budgétaire 2012, les moyens budgétaires servant à la mise en oeuvre du pacte climat *via* le fonds pour la protection de l'environnement font apparaître un grave déséquilibre financier. En effet, d'après le projet de budget 2012, le fonds pour la protection de l'environnement sera doté de 9,0 millions EUR, soit seulement 0,5 million EUR de plus qu'en 2010 ainsi qu'en 2011, alors que, pour ces deux derniers exercices, les dépenses du fonds pour la protection de l'environnement ne faisaient apparaître aucun engagement au titre du pacte climat. En d'autres termes, les dépenses du

<sup>6</sup> Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi No 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012: „Un cocktail budgétaire explosif entre crise mondiale et insouciance luxembourgeoise“, 15 novembre 2011. L'avis en question est disponible sous: [http://www.cc.lu/uploads/media/Avis\\_budgetaire\\_2012\\_Chambre\\_de\\_Commerce.pdf](http://www.cc.lu/uploads/media/Avis_budgetaire_2012_Chambre_de_Commerce.pdf).



fonds augmenteront de 7,7 millions EUR en 2012<sup>7</sup> (voir ci-avant) alors que ses recettes seraient seulement marginalement revues à la hausse. Il en ressort une couverture insuffisante des dépenses projetées par les dotations budgétaires et, mécaniquement, un décaissement substantiel des réserves du fonds spécial. Ces dernières, après avoir baissé de 10 millions EUR déjà entre 2010 et 2011, passeraient à 42 millions EUR fin 2012, soit une chute de 14,7 millions EUR ou -25,9% par rapport à 2011. Ainsi, la Chambre de Commerce estime que le surcoût du financement du pacte climat, pour l'exercice 2012, n'est pas assuré et la partie la plus substantielle des dépenses précitées de 7,7 millions EUR serait „financée“ *via* un puisement dans les réserves. Une telle façon de procéder n'est résolument pas durable et soulève, d'une manière générale, la question quant aux possibilités matérielles du fonds pour la protection de l'environnement de faire face à son programme de dépenses à moyen terme.

\*

### ACTEURS INTERVENANT DANS LE CADRE DU PACTE CLIMAT

D'après le contrat-type annexé au projet de loi sous avis, les principaux acteurs intervenant dans le cadre de la mise en oeuvre du pacte climat sont – outre l'Etat – l'équipe climat, le conseiller climat externe ou interne et le titulaire de la licence „eea“ au Grand-Duché, c'est-à-dire l'organisme implémentant au niveau national le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre „eea“. Il s'agit du GIE my energy dans le contexte luxembourgeois. La Chambre de Commerce n'entend pas discuter et commenter *in extenso*, dans la présente partie de son avis, les prérogatives et les attributions de ces différents acteurs. Elle s'en tient, à cet égard, aux explications détaillées fournies par le contrat-type tout en jugeant utile, à ce stade, de formuler deux observations.

En premier lieu, la Chambre de Commerce constate que la composition de l'équipe climat n'est pas entérinée de manière fixe et univoque par le contrat-type „pacte climat“, ou bien par une des nombreuses annexes au contrat-type. L'article 3, paragraphe (1) du contrat-type énonce seulement à cet égard qu'il devra s'agir d'une „*équipe interdisciplinaire de responsables locaux en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, (...), qui pourra notamment être composée d'élus de la commune, de représentants de l'administration communale, de membres des commissions, d'experts, d'entreprises locales et/ou de particuliers habitant le territoire communal*“. La Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités communales à impliquer de près les entreprises établies sur leurs territoires respectifs dans la définition du programme de travail.

Une telle coopération est notamment très utile afin de garantir une participation effective et efficace des PME locales aux fins de l'implémentation du pacte climat au niveau communal. Il s'agit, en effet, de considérer les entreprises locales comme des partenaires incontournables afin de livrer efficacement, et de mettre en pratique, les mesures pertinentes issues dudit programme de travail. A titre résiduaire, il incombera également aux communes d'éviter que des groupes d'intérêts de citoyens non représentatifs, exprimant des opinions isolées, puissent se voir attribuer, de façon explicite ou implicite, un pouvoir de blocage disproportionné par rapport à l'intérêt général poursuivi par la commune en matière de politique de développement durable. Il faudrait ainsi s'assurer qu'une minorité d'acteurs privés, représentant des intérêts particuliers, ne puissent pas contrecarrer la mise en oeuvre du programme de travail de la commune en matière de développement durable en invoquant des intérêts ne reflétant pas l'intérêt de la commune dans son ensemble.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce se félicite de la décision des auteurs du projet de loi sous rubrique de ne pas prévoir un formalisme excessif en ce qui concerne les qualifications et les compétences requises du conseiller climat. Ce conseiller, qui peut être soit externe, soit interne<sup>8</sup> à la commune, doit répondre aux obligations prévues à l'annexe III du contrat-type et aux compétences requises par l'annexe IV. La Chambre de Commerce ne trouve, ni dans le projet de loi, ni dans le projet

7 Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce montant, prévu au projet de budget 2012, semble toutefois disproportionné par rapport au montant auquel l'Etat pourra raisonnablement s'attendre en 2012. Or, le raisonnement en vertu duquel les dépenses d'un fonds spécial doivent nécessairement être couvertes par des recettes suffisantes afin d'éviter une déconfiture de la situation financière dudit fonds reste entièrement valable.

8 D'après l'article 3, paragraphe (2) du contrat-type la présence d'un conseiller climat constitue la règle générale et la nomination d'un conseiller interne à la commune, c'est-à-dire un fonctionnaire ou employé communal déjà en place, l'exception.

de règlement grand-ducal, ni dans le contrat-type ou dans ses annexes, de précisions quant aux modalités formelles dans le contexte de la nomination des conseillers climat externes. Elle suppose que ces derniers sont à nommer directement par les communes mais que ces nominations pourront, le cas échéant, être refusées, ou tout au moins questionnées, par le titulaire de licence „European Energy Award“ (GIE my energy)<sup>9</sup>; et ce pour garantir un standard de qualité élevé et homogène de la certification attribuée. La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi, et notamment du contrat-type, de préciser ce point. En l'absence d'une telle précision, la Chambre de Commerce ne peut que partir du principe que les communes soient seules responsables afin de vérifier les compétences et les qualifications des conseillers climat externes, sans intervention aucune d'un organisme tiers et ni même celle du titulaire de licence „eea“. En tout état de cause, il n'est guère prévu l'intervention d'une autorité tierce afin de vérifier les nominations de conseillers climats externes; ce qui aurait indûment porté préjudice aux exigences de la simplification administrative.

\*

### **CRITERES ENVIRONNEMENTAUX DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DES MARCHES PUBLICS**

D'après les explications fournies par les auteurs du projet de loi sous rubrique, le pacte climat vise, entres autres, de favoriser l'„*application de critères environnementaux dans le cadre de marchés publics*“.

A la lecture du catalogue „eea“ des mesures à mettre en oeuvre dans le cadre du pacte climat, il apparaît que les communes devraient notamment „*établi(r) des directives d'achat (en) tenant compte des facteurs énergétiques, climatiques et des coûts du cycle de vie s'ils existent, par exemple pour: l'acquisition de matériel et d'appareils de bureau; l'exclusion de l'utilisation de bois tropical; le matériel d'entretien (y.c. nettoyage); les achats pour les travaux publics et les bâtiments, les matériaux pour le dégel et le sablage des routes en hiver; les autres marchés/achats ayant un impact sur le climat (par ex. la nourriture)*“. La commune devrait également „*définir des normes de construction ou de rénovation pour ses propres bâtiments et équipements incluant (notamment) l'obtention des marchés (...)*“.

\*

### **COHERENCE PAR RAPPORT A D'AUTRES OUTILS DE PLANIFICATION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

La Chambre de Commerce, quand bien même elle adopte une position généralement favorable à l'égard du dispositif posé par le pacte climat, estime, à l'instar du „pacte logement“, que lors de la mise en oeuvre du „pacte climat“, il doit absolument être évité que naissent des contradictions avec d'autres outils de planification stratégiques et opérationnels. En application du pacte logement, les communes ayant signé une convention avec l'Etat se voient attribuer une contribution financière au titre de financement des frais liés à la création de logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population sous forme d'une aide par habitant.

Or, il est à relever dans ce contexte, qu'en prenant dûment en compte les prémisses de l'aménagement harmonieux et cohérent du territoire et des plans directeurs sectoriels<sup>10</sup> en découlant, que l'ensemble des communes du Grand-Duché n'ont *a priori* pas la même vocation de croître. En application des initiatives héritées de l'IVL, il existe des communes pour lesquelles il convient d'encourager la croissance de la population résidente, alors que, pour d'autres, il conviendrait davantage de l'éviter. Dans un souci, notamment, de rapprocher les fonctions „logement“, „lieu de travail“, „loisirs“ et „mobilité“, il semble peu avantageux de favoriser la croissance démographique dans des communes

<sup>9</sup> En ce qui concerne les conseillers climat internes, l'article 3, paragraphe (2) du contrat-type dispose que „*si le Conseiller Climat interne ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu de cette annexe, l'Etat et le Titulaire de Licence pourront résilier avec effet immédiat le présent Contrat*“. Une disposition analogue n'est pas prévue pour les conseillers climat externes.

<sup>10</sup> Il s'agit des plans directeurs suivants, qui pour l'instant demeurent au stade d'avant-projets: Transports, grands ensembles paysagers, logements et zones d'activités économiques.

éloignées des principaux centres d'attraction et de développement, à caractère rural et à l'écart des réseaux de transports en commun. Une telle évolution aurait, par ailleurs, comme conséquence de contribuer au morcellement du territoire et, partant, s'oppose diamétralement au développement durable. Or, même si le pacte climat distingue entre des communes „prioritaires“ et „non prioritaires“, sont néanmoins accordées des aides financières généreuses aux communes non prioritaires en cas de croissance démographique. Il est précisément dans l'articulation de la cohérence globale entre les objectifs poursuivis par un outil isolé, tel que le pacte logement (en l'occurrence l'augmentation de l'offre de logements), et d'autres outils de planification stratégiques (aménagement du territoire, plans directeurs sectoriels, etc.) que des contradictions ou des développements non souhaitables peuvent se manifester.

Un questionnement analogue risque de se manifester dans le cadre de la mise en application du pacte climat. Il ne peut être exclu que des documents de référence stratégiques phares, tels que le Plan national pour un développement durable ou le Plan national de réduction des émissions de gaz à effet de serre, voire même les plans directeurs sectoriels dans le domaine de l'aménagement du territoire, rentrent directement ou indirectement en conflit avec la mise en oeuvre du pacte climat sur le territoire de telle ou de telle commune. Ainsi, il ne serait notamment guère approprié de soutenir financièrement et de façon transversale des projets ne favorisant que de loin le développement durable du Grand-Duché – voire même qui seraient contre-productifs à cet égard – même si un tel soutien pourrait s'avérer intéressant pour une commune donnée. Il faudrait, en l'occurrence, superviser – au niveau national – l'implémentation décentralisée du pacte climat et de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent au cas où la mise en oeuvre d'une politique éventuellement pertinente d'un point de vue local s'avérerait sous-efficace, voire contradictoire, d'un point de vue national ou stratégique.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI SOUS AVIS

### *Concernant l'article 1er du projet de loi*

L'article en question dispose que „(...) l'Etat est autorisé à subventionner, pendant la période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2020, selon les modalités de la présente loi, les communes s'engageant par la signature d'un pacte climat à mettre en oeuvre sur leur territoire un programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre sanctionné par l'attribution d'une certification (...)“.

En premier lieu, la Chambre de Commerce s'interroge sur la portée du terme „engage“ dans ce contexte, et ce étant donné l'autonomie communale dont bénéficient les administrations locales au Grand-Duché. S'il est vrai que la subvention „bonus pacte climat“ est seulement due si les efforts des communes sont suffisamment importants afin de se voir attribuer, après contrôle par un auditeur „eea“, un niveau de certification donné, la participation au financement des frais de fonctionnement notamment, sous forme d'avance forfaitaire annuelle de 10.000 EUR, est due sans aucune conditionnalité outre la signature du pacte climat. Ainsi convient-il de s'assurer, si une commune „s'engage“ via la signature du pacte climat et qu'il peut être établi que cet „engagement“ n'est pas suivi de mesures suffisamment ambitieuses, que l'Etat puisse résilier le pacte climat et discontinuer le versement de l'indemnité forfaitaire.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'article en question sous-entend que la sanction, par l'attribution d'une certification, du programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre est une condition *sine qua non* du subventionnement de l'Etat. Or, il est à rappeler que la contribution financière de l'Etat comprend, outre ledit „bonus pacte climat“, qui est effectivement réservé aux communes ayant atteint un des trois niveaux de certification „eea“, une participation forfaitaire annuelle de 10.000 EUR au financement des frais de fonctionnement ainsi qu'une prise en charge par l'Etat des frais liés aux conseillers climat. Pour les deux derniers volets du soutien financier accordé par l'Etat, aucune certification n'est requise. Ainsi, l'article 1er du projet de loi sous rubrique serait à reformuler dans ce sens; la formulation actuelle pouvant induire le lecteur du texte en erreur.

### *Concernant l'article 4 du projet de loi*

L'article 4 dispose que „les subventions visées à l'article 1er sont accordées sans préjudice des subventions existantes en matière de protection de l'environnement“. La Chambre de Commerce se

doit d'insister, dans ce contexte, qu'il incombe aux autorités étatiques de garantir que des mesures prises antérieurement à l'entrée en vigueur du pacte climat entre l'Etat et une commune donnée, et déjà subventionnées, le cas échéant, *via* le Fonds pour la protection de l'environnement, ne puissent, rétroactivement, faire l'objet d'une nouvelle subvention au titre de l'implémentation du pacte climat. Ainsi, les dispositions de l'article 4 ne peuvent en l'occurrence avoir d'effet rétroactif. De même convient-il d'éviter tout double emploi en matière de subventionnement de projets communaux *via* le fonds pour la protection de l'environnement et de garantir, de la sorte, le caractère incrémentiel du pacte climat.

Si la non-rétroactivité et la garantie que tout double subventionnement d'une même mesure est à éviter peuvent paraître évidentes, la Chambre de Commerce se doit néanmoins de constater que, dans un courrier du Syvicol annexé au projet de loi sous rubrique, le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises s'interroge dans quelle mesure „*les mesures prises dans le passé en faveur de la protection du climat [pouvaient] être prises en compte dans le calcul des points devant mener à la certification*“. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il coule de source que les efforts antérieurs des communes sont dûment pris en compte au moment de l'évaluation du niveau de performance atteint, par une commune, par l'auditeur „*eea*“, et ce à l'occasion de l'établissement du bilan initial ou du suivi annuel (voir *supra*). En effet, le conseiller climat est chargé d'évaluer lesdites performances sur base d'un „catalogue de mesures“ prédéfini, lequel est annexé au contrat-type du pacte climat et qui forme donc partie intégrante de la convention entre l'Etat et la commune<sup>11</sup>.

En d'autres termes, des mesures prises antérieurement à la signature du pacte climat, qu'elles aient été subventionnées ou non, augmentent, de toute évidence, le taux de réalisation des dispositions prévues au catalogue de mesures et influencent donc favorablement le „score“ permettant d'atteindre, *in fine*, un des trois niveaux de certification. Une fois cette certification est atteinte, la commune a droit au bonus pacte climat; et ce, potentiellement, en partie grâce aux mesures précédemment subventionnées par le fonds pour la protection de l'environnement.

Pour les mesures prises antérieurement à l'entrée en vigueur du pacte climat et cofinancées par le fonds pour la protection de l'environnement, il y aurait, dès lors, déjà de façon implicite un double subventionnement. Ainsi serait-il rigoureusement inopportun de prévoir un troisième niveau de subventionnement, en vertu duquel les communes pourraient „faire passer“ certaines mesures isolées prises préalablement à la signature du pacte climat en mesures d'implémentation de ce pacte afin de profiter, rétroactivement, d'une subvention à charge du fonds pour la protection de l'environnement autre que la subvention dite „bonus pacte climat“.

#### *Concernant l'article 7 du projet de loi*

L'article 7 fixe l'entrée en vigueur du projet de loi sous objet au 1er janvier 2012. Etant donné, d'une part, la saisine tardive de la Chambre de Commerce pour avis et, d'autre part, le délai résolument insuffisant laissé à la Chambre des Députés, en général, et à la Commission du Développement durable, en particulier, pour procéder à la discussion du projet de loi et de ses nombreuses annexes, et d'en proposer, le cas échéant, des amendements, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne conviendrait pas de postposer l'entrée en vigueur du projet de loi de 6 mois.

Le projet de loi sous objet a seulement été déposé à la Chambre des Députés en date du 31 octobre 2011 et en date du 25 novembre 2011, c'est-à-dire au moment de la finalisation du présent avis de la Chambre de Commerce, aucun rapporteur n'a encore été nommé. Cet état de fait rend difficile une discussion sérieuse et exhaustive, à la fois sur le fond et sur la forme, du projet de loi sous rubrique. Un tel débat serait néanmoins très souhaitable vu notamment le déchet budgétaire significatif engendré par le pacte climat.

\*

<sup>11</sup> Le „Catalogue de mesures“ en question reprend quelque 80 mesures précises dans des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, les bâtisses communales, la mobilité ou encore la gestion de l'énergie et de l'eau.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL SOUS AVIS

### *Concernant l'article 1er du projet de règlement grand-ducal*

L'article 1er dispose que „peuvent bénéficier de subventions pendant la période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2020 les communes s'engageant de façon contractuelle par la signature d'un pacte climat à mettre en oeuvre sur leur territoire le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre dénommé „European Energy Award““.

Outre la remarque formulée *supra* (cf. commentaire de l'article 1er du projet de loi sous avis) sur la portée du terme „s'engagent“, la Chambre de Commerce tient à relever une incohérence terminologique entre les articles 1ers, respectivement, du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous avis. En effet, d'après l'article 1er du projet de loi, les communes „s'engageant par la signature d'un pacte climat“, alors que d'après l'article 1er du projet de règlement grand-ducal, celles „s'engageant de façon contractuelle“. La Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs d'aligner ces deux formulations.

Afin de faciliter la lecture du texte, la Chambre de Commerce propose, en outre, aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de compléter les dispositions de l'article 1er comme suit: „peuvent bénéficier des subventions prévues à l'article 2 et pendant la période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2020 les communes (...)“.

### *Concernant les articles 2 et 3 du projet de règlement grand-ducal*

L'article 2 règle en détail l'attribution des subventions sous-jacentes au pacte climat aux communes. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la lecture du paragraphe (1) peut induire le lecteur en erreur étant donné son caractère trop restrictif. En effet, il est disposé que „la subvention financière visée à l'article 1er se compose d'un montant forfaitaire annuel de 10.000 EUR pour frais de fonctionnement et d'une subvention annuelle variable en fonction des trois catégories de certification (...)“. A la lecture de la disposition en question, il apparaît, à première vue, que le soutien financier de l'Etat se limite au montant forfaitaire annuel et à la subvention annuelle variable (bonus pacte climat). Or, il est rappelé qu'il existe un troisième vecteur de soutien financier de l'Etat, à savoir la prise en charge directe par l'Etat des frais liés aux conseillers climat.

L'article 2 reste muet quant à cette prise en charge. Ce n'est qu'au niveau de l'article 3, relatif aux modalités de paiement des différentes aides de l'Etat, que mention est faite des frais des conseillers climat (paragraphe (3) de l'article 3): „les frais des conseillers climat sont payables annuellement pendant la durée de validité du pacte climat et pour la dernière fois au courant de l'année 2021 sous réserve que les conditions posées par le pacte climat soient respectées“. Cette disposition se réfère à la prise en charge des frais de conseillers climat comme si un tel soutien était dûment prévu par les dispositions précédentes du projet de règlement grand-ducal. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient de compléter l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis afin qu'il prévoit effectivement la prise en charge directe des frais liés aux conseillers climat externes.

En ce qui concerne la subvention annuelle variable en fonction du niveau de certification atteint selon le modèle du „European Energy Award“ (bonus pacte climat), le tableau ci-dessous en résume les principales caractéristiques.

<i>EUR/habitant et année</i>		<i>Catégorie de certification<sup>12</sup></i>		
		<i>Catégorie 1</i>	<i>Catégorie 2</i>	<i>Catégorie 3</i>
<b>Moment de certification</b>	1.1.2012-31.12.2014	15 EUR	25 EUR	35 EUR
	1.1.2015-31.12.2017	10 EUR	20 EUR	30 EUR
	1.1.2018-31.12.2020	5 EUR	15 EUR	25 EUR

Un plafonnement de la subvention, correspondant à 10.000 habitants par commune, est fixé. Les plafonds respectifs sont présentés au tableau ci-dessous.

<i>Plafonnement en EUR</i>		<i>Catégorie de certification</i>		
		<i>Catégorie 1</i>	<i>Catégorie 2</i>	<i>Catégorie 3</i>
<b>Moment de certification</b>	1.1.2012-31.12.2014	150.000 EUR	250.000 EUR	350.000 EUR
	1.1.2015-31.12.2017	100.000 EUR	200.000 EUR	300.000 EUR
	1.1.2018-31.12.2020	50.000 EUR	150.000 EUR	250.000 EUR

La Chambre de Commerce salue les incitations données aux communes d'atteindre au plus vite un certain niveau de qualification, le soutien financier étant dégressif en fonction du moment de la première attribution d'un niveau de certification donné. Elle n'est toutefois pas convaincue que le système envisagé soit suffisamment incitateur pour encourager les communes à améliorer constamment leur niveau de certification. A titre d'illustration, une commune ayant atteint le 1er niveau de certification entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2014 n'a aucune incitation de passer au niveau de certification 2 entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020, le subventionnement (15 EUR par habitant et 150.000 EUR au maximum) se situant parfaitement au même niveau.

En effet, afin de renforcer le caractère incitateur de la matrice de subventionnement variable, la Chambre de Commerce propose d'introduire une certaine dégressivité au niveau des catégories „sous-optimales“, à savoir les catégories 1 et 2, afin d'inciter un maximum de communes d'atteindre le „meilleur“ niveau 3. Ainsi, il serait, par exemple, envisageable de réduire la subvention variable annuelle de 1 EUR tous les ans en cas de stagnation de la commune sur un niveau de certification donné. Dans l'exemple susmentionné, la commune ayant atteint le niveau de certification 1 entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre pourrait retirer un avantage financier important en aspirant d'atteindre le niveau 2 entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020; incitation qui fait actuellement défaut.

#### *Concernant l'article 5 du projet de règlement grand-ducal*

Cet article est relatif à l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis. Les remarques formulées *supra* (cf. commentaire de l'article 7 du projet de loi sous avis) s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous objet.

\*

### **COMMENTAIRE DU CONTRAT-TYPE „PACTE CLIMAT“**

La Chambre de Commerce salue qu'une copie du contrat-type „pacte climat“ entre l'Etat et les communes lui ait été soumise de concert avec le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis. Afin de garantir une homogénéité quant à l'application du pacte climat dans l'ensemble des communes du pays, il convient nécessairement d'appliquer un seul et unique modèle de contrat dans

<sup>12</sup> „Certification de Catégorie 1“: certification suite à la mise en oeuvre et la réalisation dûment constatées par un Auditeur eea d'au moins 40% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures.

(5) „Certification de Catégorie 2“: certification suite à la mise en oeuvre et la réalisation dûment constatées par un Auditeur eea d'au moins 50% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures.

(6) „Certification de Catégorie 3“: certification suite à la mise en oeuvre et la réalisation dûment constatées par un Auditeur eea Gold d'au moins 75% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures.

l'ensemble des conventions bilatérales entre l'Etat et les communes. Ainsi le contrat-type ne devrait-il donner lieu à quelque tentative de „négociation“ dans le chef des Administrations locales.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce s'interroge si certaines dispositions fondamentales du contrat-type ne devraient pas être incluses directement dans le projet de règlement grand-ducal, et ce pour renforcer leur caractère formel. Il en est notamment ainsi pour l'article 1er du contrat-type qui reprend des définitions fondamentales quant au pacte climat, telle que la définition des concepts phare suivants: „auditeurs eea“, „conseiller climat“ et „catalogue de mesures“. Une telle inclusion des définitions clés est d'autant plus pertinente que le projet de règlement grand-ducal sous avis fait référence à ces mêmes concepts sans pour autant en proposer de définitions.

En ce qui concerne l'article 6 du contrat-type, qui expose les obligations de l'Etat, il s'agit, en très grande partie, d'une redite des dispositions de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis. Il en est singulièrement ainsi pour les différents taux de financement variables exposés *supra* dans le présent avis de la Chambre de Commerce. La juxtaposition entre les modalités du soutien financier de l'Etat, telles que prévues respectivement par le projet de règlement grand-ducal et le contrat-type, fait toutefois également apparaître un certain nombre de contradictions.

A ce titre, l'article 3, paragraphe (1) du projet de règlement grand-ducal dispose que „*la subvention forfaitaire annuelle de 10.000 EUR pour frais de fonctionnement est payable annuellement aux communes [...] sous réserve que les conditions posées par le pacte climat soient respectées*“, alors que l'article 6, paragraphe (2) du contrat-type stipule que „*l'Etat accorde à la Commune à partir de l'entrée en vigueur du présent Contrat jusqu'à son expiration au 31 décembre 2020 ou sa résiliation une subvention forfaitaire annuelle de 10.000 EUR pour frais de fonctionnement, sous condition que la Commune transmet annuellement au Titulaire de Licence le rapport dont il est fait état à l'article 2. En cas d'entrée en vigueur ou de résiliation du présent Contrat au cours de l'année, ce montant est payé prorata temporis*“. Ainsi, non seulement le projet de règlement grand-ducal est plus générique que le contrat-type quand il s'agit des possibles cas de refus de paiement par l'Etat de la subvention forfaitaire, mais le contrat-type prévoit également des modalités additionnelles par rapport au projet de règlement grand-ducal.

Afin de palier aux répétitions inutiles et aux contradictions éventuelles, il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, de biffer purement et simplement l'article 6 du contrat-type, tout en garantissant que l'Etat dispose de l'ensemble des leviers nécessaires afin de discontinuer le versement de tout subside à une commune dont l'engagement contractuel d'oeuvrer en faveur du développement durable reste lettre morte.

En dernier lieu, l'article 7 du contrat-type ouvre la voie à la coopération intercommunale en ce qui concerne la mise en oeuvre du pacte climat: „*dans le cadre de la mise en oeuvre du programme „eea“, la Commune a la possibilité de collaborer avec d'autres Communes ayant signé un pacte climat en vue de créer des synergies. Dans ce cas, les Communes en question mettront en place une équipe climat intercommunale composée d'au moins un représentant de chaque Commune et animée, dans la mesure du possible, par un même Conseiller Climat, afin de favoriser le développement d'une politique énergétique et climatique cohérente à caractère régional*“. En matière de coopération intercommunale, l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis précise en outre qu'„*afin de faciliter la participation des petites communes, une coopération régionale entre plusieurs communes est possible et même souhaitable. (...). Chaque commune devra néanmoins conclure une convention bilatérale avec l'Etat, établir son propre programme de travail qui donnera lieu à une évaluation individuelle*“.

La Chambre de Commerce s'interroge si les modalités de la collaboration intercommunale aux fins du pacte climat ne devraient pas être prévues et réglementées directement dans le projet de loi ou le projet de règlement grand-ducal. En l'occurrence, il ne semble guère suffisant, à cet égard, de prévoir des dispositions pour le moins imprécises dans le contrat-type. A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce se pose, de manière générale, la question quant au bien-fondé de fournir des explications sur la matière de la coopération intercommunale dans l'exposé des motifs du projet de loi si le texte de loi, à proprement parler, reste muet à cet égard.

## COMMENTAIRE DES ANNEXES AU CONTRAT-TYPE

*Concernant l'annexe II: „Règlement des Forum European Energy Award e.V.“*

L'annexe en question, à laquelle l'article 2 du contrat-type „pacte climat“ renvoie, reprend notamment, en son chapitre 4, les modalités aux fins de la certification en trois niveaux de laquelle dépend la subvention annuelle variable susmentionnée (bonus pacte climat). L'annexe en question revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, un caractère significatif qui dépasse de loin une nature purement informative ou indicative. Il s'agit, en l'occurrence, de dispositions fondamentales influant directement sur l'enveloppe budgétaire distribuée par l'Etat aux communes. En d'autres termes, il s'agit de modalités d'exécution précises et importantes du pacte climat.

Cet état de fait étant dûment établi, la Chambre de Commerce s'interroge si le fait que cette annexe matérielle soit rédigée en langue allemande, et sans qu'une traduction en langue française ne soit fournie, n'entre pas en conflit avec l'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur l'emploi des langues qui dispose que le français est la langue de la législation. La Chambre de Commerce établit un certain parallélisme avec le projet de règlement grand-ducal concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation pour lequel le Conseil d'Etat avait, dans son avis, critiqué le fait qu'une annexe fondamentale accompagnant le projet de règlement grand-ducal en question était rédigée qu'en langue allemande sans qu'une traduction n'avait (initialement) été proposée.

*Concernant l'annexe V: „Catalogue de mesures“*

La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sous objet sur le double fait que l'intitulé de l'annexe en question semble pour le moins ambigu („Mesures pour les collectivités“) et qu'il ne s'agit probablement pas de la version finale et officielle dudit catalogue de mesures, ce qui est notamment sous-entendu par l'adjonction de la mention „final draft nouveau catalogue, mars 2011“.

*Concernant l'annexe VI: „Dénomination des Catégories de Certification“*

L'annexe en question est censée prévoir la désignation „commerciale“ des trois niveaux de certification susmentionnés. La Chambre de Commerce s'interroge, à cet égard, quant au caractère complet ou incomplet de l'intitulé des dispositions en question, et ce notamment pour les catégories 1 et 2:

- „Certification de Catégorie 1: [•]®;
- Certification de Catégorie 2: [•]® – European Energy Award®;
- Certification de Catégorie 3: [•]® – European Energy Award® Gold“.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique sous réserve de la prise en compte de ses observations.