



Sous-commission "Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie" de la Commission de l'Economie et la Commission de l'Environnement

Procès-verbal de la réunion du 08 juillet 2015

Ordre du jour :

1. 6688 Débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie
- Rapporteur: Monsieur Henri Kox

- Echange de vues avec des représentants de la FEDIL-Business Federation / Groupement pétrolier luxembourgeois sur certains aspects économiques de la politique climatique du Luxembourg et de l'Union européenne
2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 26 (*matin et après-midi*) mars 2015 ainsi que des 1^{er}, 2 et 23 avril 2015 et des 2 et 25 juin 2015
3. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. Frank Arndt, M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Fernand Kartheiser, M. Henri Kox, M. Roger Negri

M. René Winkin, Secrétaire général - FEDIL / Groupement pétrolier luxembourgeois

M. Romain Hoffmann, Président - FEDIL / Groupement pétrolier luxembourgeois

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, M. Marco Schank, M. David Wagner

*

Présidence : M. Henri Kox, Président de la Commission

*

1. 6688 **Débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie**

- Echange de vues avec des représentants de la FEDIL-Business Federation / Groupement pétrolier luxembourgeois sur certains aspects économiques de la politique climatique du Luxembourg et de l'Union européenne

Renvoyant à l'audition du 24 juin 2015,¹ Monsieur le Président-Rapporteur invite la délégation de la FEDIL - *Business Federation Luxembourg / Groupement pétrolier luxembourgeois* à revenir plus en détail sur la problématique du secteur de la vente de carburants dans le contexte de la politique climatique à mettre en œuvre.

D'emblée, la délégation de la FEDIL - Business Federation Luxembourg / Groupement pétrolier luxembourgeois tient à souligner sa préoccupation face aux conclusions prévisibles de la **COP21** en décembre à Paris. Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que le monde entier accepte de se plier aux standards et objectifs européens en matière d'émissions de GES tels qu'esquissés par le Conseil européen en octobre 2014. Néanmoins, compte tenu des énormes attentes suscitées par le monde politique et surtout les responsables de l'organisation de cette conférence quant aux résultats de cette dernière, cette COP sera sans aucun doute déclarée un succès.

Pour l'industrie européenne, un réel succès de la COP21 signifierait que les normes environnementales auxquelles elle serait soumise seraient dorénavant les mêmes pour tous, également pour ses concurrents à l'extérieur de l'Union européenne. Il s'agit d'établir des **conditions compétitives justes**. Sinon, la désindustrialisation de l'Union européenne s'accéléra. La production se réalisera dans ces pays où les coûts et partant les normes environnementales (et d'émissions de GES), seront le plus bas possible. Le phénomène dit du « carbon leakage » est réel. Si l'Union européenne continue à faire cavalier seul en matière de standards environnementaux et surtout si elle n'adopte pas une approche bien plus différenciée et en phase avec la réalité économique et industrielle, le climat ne sera pas gagnant bien au contraire. La production continuera à se faire, mais ailleurs et dans des conditions environnementales pires. A noter que l'Union européenne dispose aujourd'hui d'entreprises industrielles à la pointe du progrès en matière de processus de production respectueux de l'environnement et ce sont ces entreprises qui risquent de faire les frais d'une approche politique unilatérale.

Il y a donc lieu d'aborder la **réforme du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE)**² dans un contexte plus large et de tenir compte de l'importance du secteur industriel avec ses multiples ramifications et interdépendances (savoir-faire technologique existentiel, importante recherche appliquée, réseaux de fournisseurs européens dans des secteurs les plus divers, millions de postes d'emplois les plus divers également pour des personnes sans qualifications etc.).

¹ Voir le procès-verbal de la réunion de la présente Sous-commission du 24 juin 2015

² L'abréviation anglaise ETS (système ETS), Emissions trading system, est plus couramment utilisée.

Entretemps, la Commission européenne a publié, le 15 juillet 2015, sa proposition de révision de la directive 2003/87/CE

La position de la Fedil par rapport à la réforme du SEQE se confond avec celle de BUSINESSEUROPE, fédération européenne des entreprises et employeurs privés.

La réalisation des objectifs climatiques de l'Union européenne dans le secteur industriel devrait être le fruit d'avancées technologiques et non pas le résultat de la délocalisation d'activités de production hors d'Europe.

La FEDIL insiste donc à ce que les déclarations communautaires d'octobre 2014 en faveur d'une **prise en compte des contraintes de l'industrie intensive en énergie** et directement exposée à la concurrence internationale soient remplies d'une teneur concrète dans la proposition de révision du système d'échange des quotas d'émission de GES.

Les entreprises avec la meilleure performance énergétique ne devraient en aucun cas être pénalisées par cette réforme.

Ainsi, l'allocation gratuite de quotas d'émission basée sur la récente production des entreprises concernées devrait être généralisée tout en respectant des seuils de performance énergétiques (des « benchmarks ») correspondants au développement technologique.

Une série de mécanismes existent qui permettent d'accorder la flexibilité nécessaire tout en respectant le plafond des émissions de GES fixé par le Conseil européen.

En ce qui concerne le **secteur de la vente des carburants**, le représentant du Groupement pétrolier luxembourgeois (GPL) rappelle que ce secteur est celui qui contribue de manière significative à la réduction des émissions du Luxembourg.

D'abord, en raison des quelque 6% de biocarburants mélangés actuellement aux carburants vendus sur le territoire national. Ces biocarburants sont considérés comme neutres en termes d'émissions de GES.

De manière progressive, la part des biocarburants sera encore accrue durant les années à venir pour atteindre en 2020 l'objectif politique d'une part de 10% d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports. De plus, cette politique est nécessaire pour atteindre l'objectif du Luxembourg d'accroître jusqu'en 2020 à 11% la part de l'énergie consommée et produite à partir de sources renouvelables.

Seulement après avoir fixé ces objectifs européens ambitieux, une réflexion sur la durabilité d'une telle politique s'est amorcée et des ajustements se sont avérés nécessaires, sans toutefois remettre en cause les objectifs initialement fixés.

L'objectif 2020 en matière de biocarburants sera difficile à atteindre en raison de l'importance des ventes de diesel au Luxembourg. Les normes concernant ce carburant limitent l'adjonction de biocarburants à une part de 7%.

Certes, en ce qui concerne l'essence les normes permettent une adjonction de biocarburants à hauteur de 10%. Toutefois, dès le dépassement du seuil de 5%, ce carburant doit alors être étiqueté comme essence « E10 ». En effet, à

partir de ce seuil, une série de moteurs ne tolèrent plus sans dommages de tels mélanges. En théorie, des pourcentages bien plus élevés sont possibles, mais le nombre de moteurs qui fonctionnent encore avec ces mélanges se réduit alors de façon disproportionnée.

Ces Etats membres qui ont essayé d'introduire d'office un carburant E10 ont connu un échec cuisant (craintes des automobilistes, décomposition des joints de certains moteurs, critiques concernant la durabilité des biocarburants etc.).

Il est précisé que les moteurs modernes ne connaissent plus de problèmes avec l'essence E10. Il importe de savoir que les biocarburants ont une valeur calorifique moindre que les carburants classiques. Une relation linéaire entre remplacement de carburants conventionnels et réduction des émissions n'est donc pas donnée.

Pour atteindre les 10% d'énergies renouvelables dans le secteur des transports, il semble nécessaire de recourir à certaines mesures supplémentaires comme le recours plus systématique aux énergies renouvelables dans d'autres systèmes de transport.

Il importe, en plus, de savoir que les ventes du secteur des carburants affichent depuis quelques années une tendance vers le bas. En 2013, les ventes de diesel ont reculé de 3,5%, en 2014 de 3,3% et lors du premier semestre 2015 de pas moins de 6,6%.

Pour l'essence, le recul est encore plus prononcé (2013 : -7,2% ; 2014 : -3,4% ; premier semestre 2015 : - 7,2%).

Cette tendance porte à croire que les prévisions en termes d'émissions de GES du secteur de la vente des carburants ne sont plus en phase avec la réalité.

Il est rappelé que de manière générale ce secteur au Luxembourg est fortement tributaire des politiques menées dans les Etats voisins. Des hausses de taxes et d'impôts dans ces pays limitrophes peuvent renverser cette tendance à la baisse.

A l'heure actuelle rien n'indique, que les Etats voisins envisagent de renchérir leurs carburants par la taxation. L'introduction vraisemblable d'une source fiscale « routière » supplémentaire en Allemagne avec le déploiement d'un système de péage³ laisse présager que des augmentations d'accises ne seront plus envisagées d'ici un avenir plus ou moins lointain.

Des augmentations des taux des droits d'accises auront vraisemblablement encore lieu en Belgique. Celle-ci dispose toutefois d'un système de remboursement aux camionneurs. Les autorités belges sont bien conscientes que ce taux d'accise avantageux après remboursement a jeté la base à une importante et croissante recette fiscale face aux augmentations d'accises auxquelles notamment les Pays-Bas ont procédé. Il est donc hautement improbable que la Belgique remettra en cause ce système. Pour certains transporteurs en transit, faire le plein en Belgique vient de devenir plus intéressant qu'au Luxembourg.

³ Possibilité de taxer tout utilisateur des routes publiques à la différence des accises qui touchent principalement leur propre population.

Compte tenu de l'image ci-avant brossée, tout porte actuellement à croire qu'en 2020 seul le secteur pétrolier aura atteint ses objectifs en matière de réduction des émissions de GES. Ce succès aura comme corollaire des pertes fiscales conséquentes.

Partant, les préoccupations du GPL concernant l'objectif de réduction des émissions de GES visent plutôt l'horizon 2030 pour lequel une baisse de 40% est voulue. Pour pouvoir agir en conséquence, le secteur souhaite savoir comment les responsables politiques entendent réagir pour combler un possible déficit entre objectif politique et niveau effectif des émissions : achat de certificats de compensation ou décider de mesures contraignantes supplémentaires. Cette réponse reste à fournir pour l'ensemble des secteurs économiques concernés.

Le représentant du GPL réitère à ce sujet leur vive recommandation de préférer l'achat de certificats de compensation à toute augmentation des impôts indirects ou directs pesant sur la vente des carburants.⁴

L'expérience montre qu'une hausse du taux d'accises de un point de pourcent risque d'entraîner une baisse du volume vendu de 4%. En fin de compte, de telles décisions sont négatives pour le budget de l'Etat. De ce point de vue et dans toute hypothèse réaliste, l'achat de droits d'émission est bien plus avantageux.

La mise en œuvre de cette politique ne sera plus si aisée que par le passé, en raison de la limitation prévue de ces achats aux Etats membres de l'Union européenne.

Dans le cadre des secteurs soumis à l'« Effort sharing decision » (ESD), le GPL préférerait un système prévoyant une mise aux enchères initiale entre Etats membres d'un certain quota des droits d'émissions prévues à l'horizon de 2030. L'indication ainsi obtenue de la valeur de ces droits pour les Etats membres serait instructive et une certaine masse serait dès le départ à libre disposition et éviterait l'incertitude jusqu'à la phase finale de cette nouvelle période quant à la possibilité de pouvoir atteindre ses objectifs par le recours à cet instrument flexible. L'expérience dans le domaine des énergies renouvelables a démontré l'extrême difficulté de parvenir à convaincre en début de période des Etats membres à vendre des certificats de compensation.

L'inclusion du secteur des transports dans le système ETS, toujours pas exclue, changerait complètement la donne pour le Luxembourg. Il importe que la politique se prépare à cette éventualité.

Débat :

- **Baisse des ventes.** Il est concédé que le recul des ventes de carburants a commencé bien avant la hausse de la TVA du début de cette année.⁵

L'année 2005 a été l'année record en termes de volumes vendus. Depuis, le trafic sur les autoroutes du pays a continué à augmenter d'année en année, tandis que les ventes ont commencé à baisser.

⁴ Voir procès-verbal de la réunion de la présente Sous-commission du 24 juin 2015

⁵ De deux points de pourcent (de 15% en 2014 à 17% dès le 1^{er} janvier 2015)

Cette tendance à la baisse résulte d'une politique nationale de continuelles augmentations des taux d'accises, tandis que les Etats voisins sont devenus bien plus prudents dans ce domaine.

La légende populaire que les camionneurs feraient des détours via le Luxembourg seulement pour y faire le plein est fautive. Le premier concurrent du Luxembourg dans le secteur des transports (camionneurs en transit notamment) reste la Belgique.⁶

Une autre décision nuisible à la compétitivité du secteur a résulté de la soumission publique organisée pour le renouvellement des concessions des aires de services sur les autoroutes. Depuis l'année passée, la redevance à verser par litre vendu, proposée par le gagnant de la soumission pour l'aire de Capellen, a ainsi substantiellement augmenté, impactant négativement la possibilité de remises en faveur des clients professionnels et donc les volumes vendus. Lorsque la politique nationale persiste sur cette voie, il y a lieu de craindre la construction de nouvelles stations de services dans la région limitrophe belge et davantage de pertes fiscales.

La conception de cette soumission peut être qualifiée comme une erreur qui ne peut être rectifiée. Une concertation préalable avec les administrations (douane) et groupements concernés et une analyse de la sensibilité prix aurait dû être effectuée au préalable.

Entretemps, le différentiel entre le Luxembourg et la Belgique au niveau des accises perçues par 1.000 litres de diesel ne se situe plus qu'à 18 euros (après remboursement au professionnel).⁷ La compétitivité des stations d'essence se joue désormais de plus en plus sur le côté de leurs coûts proprement dits (transport, stockage, salaires, redevances,) et à ce niveau la Belgique est d'ores et déjà bien plus compétitive. Le Luxembourg profite encore de l'absence d'une infrastructure de stations de service afférente du côté belge. Il importe désormais de rassurer les investisseurs que le Luxembourg n'abandonne pas sa politique classique prudente en matière de taxation.

L'inclinaison de clients potentiels de faire leur plein au Luxembourg et non dans leur pays de résidence décroît par ailleurs en fonction du niveau du prix absolu des carburants dans leur pays. La chute spectaculaire du prix du brut depuis la mi-2014 a ainsi contribué à une perte d'attractivité relative du Luxembourg comme station d'essence de la Grande région. Ce « Tanktourismus » proprement dit ne représente toutefois qu'une petite part des ventes du secteur. Pour ces clients, d'autres prix de produits attractifs au Luxembourg et vendus aux stations d'essence frontalières ont également une certaine influence (tabacs, alcools, café). Sur ces produits, l'avantage compétitif s'est également amoindri durant ces dernières années ;

- **Efficiences des moteurs.** L'efficacité des moteurs s'est améliorée constamment. Il y a lieu de croire que ce progrès continuera et ceci

⁶ Une différence entre les marchés belges et luxembourgeois se situe également au niveau de la fixation des prix. Tandis que les prix du voisin suivent directement l'évolution sur les marchés pétroliers, ceux du Luxembourg sont fixés officiellement (contrat de programme). Au GDL, les adaptations se font donc de manière plus tardive. De la sorte, ces derniers temps et durant certains jours, il peut arriver que les prix à la station en Belgique sont plus attractifs qu'au Luxembourg.

⁷ Selon le représentant du GPL 335 euros versus 353 euros de droits d'accises à verser.

même à un rythme accéléré. Il s'agit d'un élément mineur, certes, à peser sur la vente des carburants ;

- **Elasticité prix.** C'est la hausse des accises d'août 2012 de 5 euros (environ 1,4%) qui a permis de confirmer l'élasticité de -4 admise par le GPL pour chaque augmentation de taux de 1%. Par la suite, les ventes ont reculé de 2,5% jusqu'à la fin de l'année et ont poursuivi leur trajectoire à la baisse l'année suivante ;
- **Electromobilité.** Actuellement, cette technique de propulsion ne se vend que grâce au soutien et à la promotion de l'Etat. Sans un subventionnement massif par l'Etat, les objectifs politiques dans ce domaine ne sauront être atteints. Ces véhicules restent très chères comparées aux voitures conventionnelles et ne se prêtent pas encore pour tous les usages sous toutes les conditions météorologiques et ne parviennent donc pas à convaincre un plus large public.

Dans ce contexte, le financement d'un réseau de bornes pour des véhicules électriques couvrant l'ensemble du territoire national constitue une redistribution des couches sociales moins aisées vers ces ménages qui peuvent se permettre l'achat subventionné d'une voiture électrique, le plus souvent la seconde ou troisième de leur parc automobile.

Il aurait été bien plus sage et efficace de remplacer de manière systématique des flottes publiques existantes employées seulement sur des courtes distances et pendant certaines tranches horaires seulement (services techniques des communes, certaines administrations, autobus communaux,...). Une telle politique aurait permis d'accroître bien plus rapidement la part des électromobiles dans le parc automobile national, aurait amélioré la qualité de l'air dans les agglomérations et aurait évité d'investir dans un coûteux réseau de bornes peu ou pas utilisées.

A ce jour, il n'est toujours pas acquis si l'électromobilité sera la forme de propulsion de l'avenir. Des voitures hybrides ou alimentées à l'hydrogène restent prometteuses. Dans un tel contexte, il est préférable de respecter une neutralité technologique et de se limiter à fixer des objectifs généraux, de sorte à laisser au secteur respectif le choix des moyens pour atteindre ces objectifs.

L'industrie automobile offre ces voitures électriques principalement dans le souci de pouvoir respecter les valeurs moyennes de consommation prescrites par l'Union européenne pour l'ensemble de leurs flottes proposées aux acheteurs potentiels.

Par ailleurs, un accroissement massif de l'électromobilité poserait actuellement un réel problème de satisfaire cette consommation supplémentaire par des sources d'énergie renouvelables. Actuellement, l'accroissement et les pics de la demande sont assurés, soit par des énergies fossiles, soit par de l'énergie nucléaire ;

- **Essence au lieu du diesel.** Le secteur pétrolier n'a aucun problème à répondre à un revirement de la demande en ce qui concerne le type de carburant. Au contraire, le secteur saluerait une tendance à la substitution du diesel, le carburant le plus vendu au Luxembourg, par des carburants de type essence. Les raffineries européennes sont aux limites de leurs capacités de production de diesel,⁸ de sorte que des

⁸ Une raffinerie ne peut pas produire 100% de diesel à partir du brut. Elle produit toujours également de l'essence.

importations de la Russie sont nécessaires. Actuellement, les raffineries à Rotterdam bradent leur essence pour trouver des acheteurs sur les marchés brésilien ou us-américain. La plupart des raffineries ont été conçues à l'époque pour une production majoritaire d'essence. Depuis, la demande en carburants en Europe a complètement changé. Un certain revirement de tendance peut être constaté au niveau des voitures à plus faible motorisation proposés ;

- **Objectif biocarburants.** Il est rappelé que l'objectif politique prévu pour le secteur des transports (10% à l'horizon de 2020) englobe l'ensemble des acteurs – donc également des opérateurs qui pourraient entièrement rouler sur base d'énergies renouvelables, comme les CFL par l'achat d'électricité « verte ». Par contre, si ces 10% devraient être atteints par le seul secteur des ventes de carburants, cet objectif ne pourrait être atteint compte tenu desdites normes techniques (diesel : limite maximale de 7% du volume correspondant toutefois à une valeur énergétique légèrement moindre) ;
- **Prix des droits d'émission.** Renvoyant à une entrevue auprès de la BEI,⁹ Monsieur le Président-Rapporteur estime qu'un prix réaliste des droits d'émission, bien plus élevé que leur prix actuel, serait un des leviers les plus efficaces pour parvenir à une réduction durable des émissions. Pour éviter des distorsions de concurrence, un tel marché dirigé serait idéalement mondial.

Le représentant du GPL doute qu'un tel prix (dans l'hypothèse de voir le secteur des transports inclus dans un tel système ETS nouvelle génération) puisse produire un changement quelconque dans le secteur des transports. L'impact de ce coût, calculé par tonne de CO₂-éq., sur le prix de vente du produit respectif et, de manière plus ou moins directe sur la demande/consommation de ce bien, varie extrêmement en fonction du produit ou du secteur effectivement concerné. Dans le secteur de la vente de carburants le prix du CO₂ aurait un effet marginal. Si 1000 litres vendus correspondent environ à 2 tonnes de GES émises et la tonne coûterai 50 euros, l'impact par litre serait de seulement 10 cents. Une telle hausse correspond aux variations mensuelles habituelles du prix du brut et n'a pas ou peu d'impact sur les ventes. L'impact du coût CO₂ est sans aucune relation à celui des taxes et impôts dans le prix des carburants qui représentent la moitié du prix payé par le consommateur. Ainsi, les taxes et impôts encaissés sur lesdits mille litres ont un ordre de grandeur de 400 euros, dans certains pays européens même de 700 à 800 euros. La seule variable influençant directement sur les ventes des carburants au Luxembourg est le différentiel entre les prix nationaux et ceux des pays voisins.

La sensibilité de l'industrie au prix des droits d'émissions varie fortement suivant le cas concret. Un coût par tonne de CO₂ qui laisse le secteur pétrolier indifférent peut sonner le glas à toute une série d'entreprises, si ce coût de production supplémentaire ne sera pas le même pour tous les concurrents sur leur marché respectif.

Dans la mesure du possible, les producteurs factureront ledit coût supplémentaire au client final ;

- **Stockage pétrolier.** Il est rappelé qu'il y a lieu de distinguer entre stocks dormants ou stratégiques et stocks commerciaux, nécessaires pour

⁹ Voir procès-verbal de la réunion de la présente Sous-commission du 29 juin 2015

assurer l'approvisionnement régulier des réseaux de distribution et des installations de chauffage.

Le volume du stock de sécurité détenu répond à un choix politique. La décision de détenir une certaine quote-part de ces stocks obligatoires sur le territoire national est critiquée comme peu en phase avec l'idéal d'une Union européenne et d'un marché intérieur libre. Les représentants du GPL réitèrent leur avis à l'encontre de ces dispositions exprimées dans le cadre de l'examen du projet de loi 6533.

Pour son fonctionnement, le secteur a besoin de stocks de roulement près de ces grands clients. Une plus grand éloignement accroît non seulement le coût des transports d'approvisionnement mais surtout la fragilité potentielle de l'approvisionnement.

La localisation et combinaison actuelle de ces stocks (Mertert site rail/route/fleuve, Bertrange site rail/route) est, de ce point de vue idéale.

Jusqu'à présent, même dans des situations critiques, jamais une station de service au Luxembourg n'est tombée à sec. Il est vrai que le site de Bertrange doit être remplacé en 2020 pour des raisons surtout juridiques et compte tenu de déclarations politiques afférentes, idéalement par celui proposé à Bascharage disposant déjà d'un classement « Seveso ». Face à cette perspective, les exploitants de Bertrange rencontrent d'ores et déjà des difficultés à obtenir les budgets d'entretien et de rénovation nécessaires pour maintenir ces dépôts dans un état sûr. Il importe d'agir.

La nécessité d'un accroissement massif des capacités de stockage est de plus en plus douteuse, compte tenu de la baisse de la consommation ci-avant décrite. Les projets d'un accroissement des capacités de stockage au Luxembourg sont très coûteux et auront un impact sur le prix des carburants. Les représentants de la GPL réitèrent à ce sujet leurs critiques exprimées dans le cadre de l'examen du projet de loi 6533 ;

- **Super Diesel.** Ne s'agissant pas de produits standardisés, le GPL n'est pas en mesure de se prononcer sur les gains d'efficacité promis par ces diesels « premium » proposés par certains distributeurs de carburants. Chaque producteur est responsable de ses propres affirmations quant à la plus-value de pareils produits. En tout état de cause, ces produits remplissent les normes technologiques à respecter pour la mise sur le marché de carburants.

*

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 26 (matin et après-midi) mars 2015 ainsi que des 1^{er}, 2 et 23 avril 2015 et des 2 et 25 juin 2015

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

Luxembourg, le 10 septembre 2015

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Henri Kox