



15 décembre 2011

## AVIS I/78/2011

relatif au 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

relatif au 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 des subventions au sens de la loi du (•) 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 ;
2. fixant les critères et modalités d'octroi des subventions en matière de pacte climat

..... AVIS .....  
.....

Par lettre du 18 octobre 2011, Monsieur Marco Schank, ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, a soumis le présent projet de loi à l'avis de la Chambre des salariés.

## **1. Le pacte climat**

1. Le programme gouvernemental de juillet 2009 prévoit que « l'Etat conclura un pacte de collaboration avec les communes dans le domaine de la lutte contre le changement climatique ». En effet, "les communes sont des partenaires essentiels de l'Etat dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

2. Les objectifs suivants sont visés par le pacte climat:

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre sur les territoires communaux (y compris dans les infrastructures communales) ;
- Réduction de la consommation et de la facture énergétique sur les territoires communaux (y compris dans les infrastructures communales) ;
- Introduction d'un management de la consommation énergétique des infrastructures communales ;
- Application de critères environnementaux dans le cadre de marches publics;
- Elargissement 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.

3. L'Etat vise à offrir aux communes, à travers le pacte climat, un cadre de référence législatif, technique et financier pour faciliter leur intervention ciblée dans la lutte contre le changement climatique.

4. Les travaux préparatoires ont été menés depuis début 2010 par le département de l'Environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures ensemble avec le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, le Syvicol et le groupement d'intérêt économique My Energy. En date du 6 mai 2011, le Conseil de gouvernement a approuvé les orientations générales du paquet climat, lequel comprend une présentation du projet pour un pacte climat avec les communes. Le Conseil de gouvernement a par là même occasion chargé monsieur le ministre ainsi que monsieur le ministre délégué du Développement durable et des Infrastructures de poursuivre l'élaboration 'du pacte climat avec les communes selon les modalités proposées.

5. A souligner aussi que les grandes lignes du pacte climat ont été généralement favorablement accueillies à l'occasion du débat de consultation à la Chambre des députés le 30 juin 2011.

6. Le présent projet de loi vise à autoriser l'Etat à subventionner, pendant la période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2020, 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. Le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sera d'application ainsi que les montants, critères et modalités d'allocation des subventions seront précisés dans un règlement grand-ducal.

7. Si la CSL accueille favorablement l'idée de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> au niveau communal à travers un pacte climat, elle est dans l'impossibilité d'évaluer l'efficacité des retombées de telles mesures sur un éventuel ralentissement du réchauffement climatique par rapport au coût de ces mesures pris en charge par les Etats membres. Des évaluations chiffrées tenant compte de différents scénarios du degré de participation des collectivités nationales au niveau des Etats membres de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2020 auraient davantage permis de souligner le bien-fondé des présent projets de loi et de règlement grand-ducal.

8. La CSL se demande si le calendrier prévisionnel pour la mise en oeuvre de pactes climat est réaliste. Sachant que la loi n'entrera pas en vigueur avant 2012, qu'une campagne d'information / de sensibilisation des élus communaux sur le pacte climat sera indispensable, que des conseillers climat devront être embauchés, que des équipes climat devront être créées dans les communes et, finalement, des mesures devront être définies et mises en oeuvre, il paraît optimiste de croire que des certifications peuvent être obtenues par des communes avant le 31.12.2014. Or, la promesse de subventions pour l'atteinte d'objectifs qui paraissent irréalistes dès le départ, risque d'être mal accueillie par les communes.

## 2. Le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre dénommé European Energy Award (eea)

9. Le gouvernement entend soutenir la protection du climat dans les communes par un pacte climat, lequel 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). En effet, en raison de l'absence d'un monitoring systématique de la consommation énergétique au niveau communal, une approche quantitative n'est à l'heure actuelle pas envisageable. Il est cependant prévu de mettre en place un monitoring de la consommation énergétique au niveau communal afin qu'il soit pleinement opérationnel au plus vite.

10. Si, a priori, la CSL ne s'oppose pas à l'idée en tant que telle d'un monitoring de la consommation énergétique au niveau des ménages, elle tient toutefois à signaler que l'installation de compteurs énergétiques « intelligents » plus connus sous la dénomination de « smartmeters » ou « compteurs communicants » doit rester le libre choix du citoyen et ne peut en aucun cas lui être imposée, ceci d'autant plus que le coût de location de ces appareils peut être considérable. Aux yeux de la CSL, il est beaucoup plus important que chaque commune dispose au niveau de son administration d'un service d'information et de conseil gratuit, désintéressé de tout but commercial et lucratif, permettant au citoyen de faire son propre choix en ce qui concerne l'utilisation et la réduction de l'énergie au niveau du ménage plutôt que de lui imposer, tôt ou tard, l'installation de compteurs énergétiques « intelligents ».

Ceci est d'autant plus vrai que l'utilisation des données collectées à travers un tel monitoring permet de retracer la consommation énergétique de chaque ménage au plan communal. Ainsi les smartmeters permettent de dresser des profils de chaque ménage voire même de chaque citoyen en retraçant la consommation d'énergie de tout un chacun et d'influencer ainsi sur son comportement et ses habitudes. Ainsi la consommation d'électricité permet de retracer quand une télévision est en marche, à quelle heure on fait la cuisine, à quelle heure on dort ou l'on part au travail et quand-on est en vacances.

Si la collecte elle-même de ces données à travers ces compteurs intelligents pour le compte des gestionnaires de distribution des réseaux qui en sont les propriétaires constitue encore « le moindre mal », il en va autrement en cas d'utilisation, de vente ou de vol de ces données personnelles à des fins étrangères. Même si, théoriquement, l'utilisation de telles données à caractère personnel est interdite, il n'est pas inconcevable que du moment que les fournisseurs d'énergie en soient détenteurs, ils en profiteraient pour augmenter les prix d'énergie pendant les heures de la journée où les ménages sont contraints à consommer le plus d'énergie (p.ex. pendant les heures de repas). Un tel scénario n'est pas à exclure aux yeux de la CSL.

Dans le même ordre d'idées, il faut souligner que les données résultant de la consommation d'énergie d'un ménage ou d'une personne constituent une panacée pour les entreprises désirant vendre leurs produits en fonction des habitudes des citoyens de sorte que le citoyen risque d'être davantage importuné par tout genre de publicité écrite ou par téléphone.

La CSL craint que l'Etat et/ou les entreprises en vertu des résultats qu'ils doivent atteindre en vertu des normes européennes prescrivant une réduction des émissions des gaz à effet de serre n'aboutissent tôt ou tard à un téléguidage du citoyen et à une violation de ses libertés individuelles.

**11.** 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.

**12.** Chaque commune participant au pacte climat s'engagera à mettre en oeuvre le European Energy Award en contrepartie d'un soutien financier de l'Etat. Cet engagement sera acté dans une convention entre l'Etat et la commune. Chaque commune est libre de choisir la date à laquelle elle souhaite conclure le pacte climat avec l'Etat. La durée de la convention s'étendra jusqu'en 2020.

**13.** Notre chambre tient toutefois à signaler que ni le projet de règlement grand-ducal, ni le contrat-type ne mentionnent explicitement que les mesures que les communes ont prises dans le passé en faveur de la protection du climat peuvent être prises en compte dans le calcul des points devant mener à la certification. Elle estime que pour beaucoup de communes, il s'agit là néanmoins d'une condition sine qua non pour atteindre les objectifs de l'EEA.

#### Les catégories de sujets abordés par l'eea

**14.** L'eea aborde une grande variété de sujets tels que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'eau, les déchets, la mobilité, l'aménagement communal, les marchés publics, etc., regroupés dans les 6 catégories suivantes :

- Aménagement du territoire et constructions
- Bâtiments communaux et installations
- Approvisionnement et dépollution
- Mobilité
- Organisation interne
- Communication et coopération

**15.** En tout, le catalogue de mesures eea comprend quelques 80 mesures.

**16.** La CSL se doit de constater que le catalogue EEA comporte un nombre important de mesures basées sur l'élaboration de « concepts » « stratégies », « bilans », « indicateurs », « programmes » etc. Sans vouloir mettre en cause la compétence du conseiller climat et sous réserve des observations formulées ci-après à son sujet, la CSL se demande comment les conseillers climat pourront assumer une telle charge de travail, et ce d'autant plus que certains d'entre eux seront mis au service de plusieurs communes. Si, en revanche, l'intention du gouvernement est d'en charger des consultants externes spécialisés, se pose, à côté de la question du coût, celle de savoir dans quelle mesure ces consultants ou bureaux externes seront en mesure de satisfaire la demande.

**17.** Par ailleurs l'eea se caractérise par une expérience de plus de 20 ans dans une dizaine de pays européens, dont l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse. Il met à disposition un éventail d'outils en allemand et en français.

#### Le contrat conclu entre l'Etat, la commune et le groupement d'intérêt économique My Energy

**18.** 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 la mise en oeuvre de ce programme sont réglés dans un contrat entre l'Etat, la commune et le groupement d'intérêt économique My Energy en tant que titulaire de la licence eea.

#### La mise en oeuvre du programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre (eea) par l'équipe climat

**19.** Le moteur du processus est l'équipe climat que chaque commune participant au pacte climat devra mettre en place. 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.

**20.** La mise en oeuvre de ce programme de travail fera l'objet d'un suivi continu par l'équipe climat sous l'animation du conseiller climat. Elle devra être documentée dans un rapport annuel au GIE My Energy.

#### La certification délivrée aux communes

**21.** La commune pourra par la suite se faire octroyer une certification qui est fonction du degré de réalisation du catalogue de mesures eea. Trois niveaux de certification sont prévus (40% du score maximal réalisable, 50% et 75%). Ces certifications sont délivrées soit par le titulaire de licence, i.e. le GIE My Energy (en ce qui concerne les certifications des catégories 1) et 2) soit par le Forum European Energy Award e.V. (en ce qui concerne la certification de catégorie 3). Le degré de réalisation du catalogue des mesures eea est constaté par un auditeur tel que prévu par la procédure eea. Cette évaluation est faite sur demande de la commune. Elle devra ensuite être répétée au plus tard 4 ans après la première certification.

#### La relation entre le conseiller climat et la commune

**22.** Il convient de préciser que le rôle du conseiller climat consiste à animer l'équipe climat, en lui fournissant des informations, idées, et exemples d'autres communes, à prendre en charge la gestion technique du processus, à garantir le suivi du processus et à accompagner la commune lors de la validation des mesures exécutées. Les représentants de la commune devront épauler le conseiller, notamment en lui fournissant les informations nécessaires au bon fonctionnement du processus. L'eea exige en principe la présence d'un conseiller climat externe.

A titre exceptionnel, si la commune dispose d'un fonctionnaire ou employé communal remplissant les mêmes compétences et obligations que celles incombant aux conseillers externes, elle pourra charger celui-ci de la mission de conseiller climat. Le conseiller climat externe peut en outre prester, sur demande de la commune, des conseils en matière d'énergie dans les limites prévues par le contrat.

**23.** La CSL regrette que la revendication formulée par le Syvicol afin de donner aux communes les moyens de recruter leurs propres conseillers climat avec le soutien financier de l'Etat plutôt que de recourir à des conseillers externes, n'ait pas été retenue.

**24.** La CSL constate également qu'au vu des projets de loi et de règlement grand-ducal, la relation entre les communes et les conseillers climat devrait être mieux définie. Le conseiller climat travaille au service de la commune et non pas, comme l'on pourrait le déduire des textes et de l'exposé des motifs, l'inverse. Le conseiller climat doit avoir une fonction de conseil et d'exécution. Etant donné que les missions sont insuffisamment précisées dans les textes, la CSL demande d'y remédier.

**25.** Il ne devrait y avoir de doute sur le fait que, une fois le contrat signé par la commune, le pouvoir de décision et d'orientation en matière de politique climatique, reste auprès des organes élus démocratiquement. Or, d'après les dispositions de l'article 3 du contrat-type, notamment l'établissement du programme de travail et sa mise en oeuvre, sont de fait délégués à l'équipe climat. S'il est vrai que le texte prévoit la possibilité d'inclure des élus locaux dans cette équipe « interdisciplinaire », celle-ci ne peut se substituer aux organes décisionnels de la commune. Comment justifier, par exemple, que le conseiller climat doit soumettre un rapport annuel au titulaire de licence, mais non au conseil communal (article 2)? Il conviendrait de préciser que les programmes de travail, la sélection des mesures à transposer sont à soumettre à l'approbation du conseil communal et que celui-ci doit être informé périodiquement de l'avancement des travaux. Il s'agit de garantir que la politique climatique reste dans le giron de la politique communale.

**26.** D'une manière générale, la CSL est très inquiète face aux tendances d'externalisation ou de sous-traitance de missions communales à des (organismes) tiers. De tels partages de missions communales avec des entités externes débouchent souvent sur une responsabilité diffuse des acteurs impliqués, compliquant ainsi le contrôle démocratique et sont souvent difficiles à concilier avec les principes d'une bonne gouvernance. Si le gouvernement entend créer des communes fortes, comme il l'affirme, il devrait plutôt encourager le développement de services communaux diversifiés, comme par exemple un service d'information et de conseil gratuit, désintéressé de tout but commercial et lucratif, permettant au citoyen de faire son propre choix en ce qui concerne l'utilisation et la réduction de l'énergie au niveau du ménage.

**27.** A noter encore que le programme élaboré par l'équipe climat reste flexible. En effet la commune ne prend pas d'engagement vis-à-vis de l'Etat sur la mise en oeuvre d'une mesure individuelle de ce programme. Une mesure qui s'avérerait difficile à mettre en oeuvre pourra être remplacée par une autre mesure.

**28.** Afin de faciliter la participation des petites communes, une coopération régionale entre plusieurs communes est possible et même souhaitable. 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. Chaque commune devra néanmoins conclure une convention bilatérale avec l'Etat, établir son propre programme de travail qui donnera lieu à une évaluation individuelle.

**29.** Il reviendra au groupement d'intérêt économique My Energy, titulaire de la licence eea, à former et à mettre à disposition de la commune les conseillers climat externes. My Energy fournira également les outils nécessaires à la mise en oeuvre du eea tels que le catalogue de mesures et assurera la fonction de helpdesk du pacte climat.

### 3. Les aides financières de l'Etat

**30.** Le soutien financier assuré par l'Etat dans le cadre du présent projet de loi est composé de trois éléments:

(a) 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'élève à 1 million €

(b) prise en charge par l'Etat des frais liés aux conseillers climat

L'Etat prend 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 à 2,3 millions €

(c) 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 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 10000 habitants sont prévus), du niveau de certification atteint et du moment où la certification a lieu. Il varie de 5 à 35 € par habitant. Le déchet budgétaire annuel est estimé à environ 1,15 millions € en 2012. Il augmentera progressivement et atteindra environ 6,4 millions € à partir de 2015.

**31.** Sur l'ensemble de la période de 9 ans (2012 - 2020) le déchet budgétaire du présent projet de loi est estimé à quelque 76,2 millions €

**32.** A noter par ailleurs que l'Etat continuera de participer au financement de projets communaux par le biais du fonds pour la protection de l'environnement, dont les moyens budgétaires seront augmentés. Les critères et conditions seront adaptés au contexte actuel, notamment pour ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments fonctionnels. Les communes ne participant pas au pacte climat restent éligibles pour ce financement. Le déchet budgétaire s'élève à 5 millions € pour 2012, à 7 millions € pour 2013, à 10 millions € pour 2014 et 2015 et à 15 millions € à partir de 2016 (montant de 107 millions € pour la période 2012 - 2020).

**33.** Enfin, l'Etat prendra en charge les frais liés à l'administration et à l'assistance technique dans le cadre du pacte climat, assurés par le GIE My Energy, à hauteur de 300.000 € par an.

**34.** A l'exception des frais liés à l'administration et à l'assistance technique, le financement sera assuré par le biais du fonds pour la protection de l'environnement. A cette fin, le présent projet de loi propose de compléter l'article 4 de la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

**35. Sous réserve des observations formulées ci-dessus, la Chambre des salariés a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord aux présents projets de loi et de règlement grand-ducal.**

---

Luxembourg, le 15 décembre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.