



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

25 février 2015

## AVIS II/05/2015

relatif au projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligation en matière d'efficacité énergétique

..... AVIS .....

Par lettre du 18 décembre 2014, M. Étienne Schneider, ministre de l'Économie, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) un projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

## 1. L'objet du projet

1. La directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique requiert que les États membres atteignent, d'ici au 31 décembre 2020, un objectif cumulé d'économies d'énergie. Le gouvernement a, dès lors, décidé de recourir à un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique et d'en fixer les règles de fonctionnement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

## 2. Le contenu du projet

### 2.1. L'obligation d'économies d'énergie

2. L'article 7 de la directive requiert que les États membres atteignent d'ici au 31 décembre 2020 un objectif cumulé d'économies d'énergie au stade de l'utilisation finale.

3. La transposition de l'article 7 de cette directive a déjà été entamée par le dépôt, en juillet 2014, de deux projets de loi actuellement en cours de procédure. Ces deux projets viennent modifier la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Ces projets de loi visent à dresser le cadre légal et à poser les piliers centraux du mécanisme d'obligations. Sur ce point, on peut utilement se reporter aux avis relatifs aux projets de loi, émis par la CSL le 30 octobre 2014 (avis II/25/2014 et II/25/2014).

4. L'article 3 du projet de règlement grand-ducal soumis pour avis stipule que l'«ensemble des parties obligées aux termes de l'article 48bis de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de l'article 12bis de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel doivent atteindre dans la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2020 un objectif cumulé d'économies d'énergie de 5.993.000 MWh». Le terme «parties obligées» vise les fournisseurs d'électricité et les fournisseurs de gaz naturel desservant des clients finals sis au Grand-Duché de Luxembourg.

5. L'objectif cumulé d'économies d'énergies a été calculé conformément aux dispositions de l'article 7 de la directive qui dispose que l'objectif doit être au moins équivalent à la réalisation, chaque année du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2020, de nouvelles économies d'énergie correspondant à 1,5%, en volume, des ventes annuelles d'énergie aux clients finals effectuées soit par l'ensemble des distributeurs d'énergie, soit par l'ensemble des entreprises de vente d'énergie au détail, calculé sur base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1<sup>er</sup> janvier 2013». Les ventes d'énergie, en volume, utilisée dans les transports ont été exclues du calcul. En application des paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la directive, l'objectif cumulé d'économies d'énergie a été réduit de 25%.

6. Pour atteindre cet objectif, la directive a prévu trois moyens auxquels les États membres peuvent recourir: (1) établir un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, (2) adopter d'autres mesures de politique publique pour réaliser les économies d'énergie, (3) créer un fonds national pour l'efficacité énergétique. Parmi ces trois options, le gouvernement en conseil a décidé, lors de sa séance plénière du 4 avril 2014, de recourir à un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique (soit l'option 1). Le gouvernement a jugé, en effet, que les mesures actuellement en place au Luxembourg, visant à inciter des mesures d'efficacité énergétique, ne rencontrent pas toujours les effets

escomptés et rendront difficile la réalisation de l'objectif en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020.

7. Le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal précise que la différence entre l'objectif cumulé d'économies d'énergies repris dans la loi concernant l'électricité et la loi concernant le gaz naturel, qui se chiffre à 6.185 GWh, et l'objectif cumulé d'économies d'énergie de 5.993 GWh, repris dans le projet de règlement grand-ducal, repose sur l'utilisation de deux bases de données distinctes pour le calcul de l'objectif national. L'objectif national de 6.185 GWh, déclaré à la Commission européenne et repris dans les articles 48bis de la loi concernant l'électricité et 12bis de la loi concernant le gaz naturel, a été calculé sur base des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) relatives à la consommation nationale d'énergie au cours des années 2010 à 2012. Or, le commentaire ajoute que sur recommandation de la Commission, reprise dans une note interprétative de l'article 7 de la directive, les États membres sont invités à prendre comme données de base pour le calcul de leurs objectifs nationaux, des données publiées par Eurostat. En utilisant ces données, l'objectif cumulé d'économies d'énergie pour le Luxembourg se chiffre à 5.933 GWh, soit 5.993.000 MWh.

8. Par ailleurs, l'article 4 du projet de règlement grand-ducal précise que le membre du gouvernement ayant l'Énergie dans ses attributions (désigné ci-après «le ministre») notifiera annuellement aux parties obligées le volume d'économies d'énergie à réaliser au cours de l'année considérée. Le volume annuel d'économies d'énergie à réaliser par chaque partie obligée sera fonction de sa part de marché réalisée au cours de l'exercice précédent.

**9. Pour rappel, selon les projets de loi modifiant les lois du 1<sup>er</sup> août 2007, l'obligation d'économies d'énergie est déclarée obligation de service public. Les fournisseurs d'énergie électrique et de gaz naturel seront ainsi chargés de l'exécution d'un service d'intérêt économique général visant à réaliser des économies d'énergie auprès de clients résidentiels, tertiaires et/ou industriels. L'obligation en matière d'efficacité énergétique est conçue de manière à ce que les charges induites par son exécution soient répercutées, d'après le texte gouvernemental, équitablement entre les différents fournisseurs. Néanmoins, pour compenser tout ou partie des frais encourus par l'exécution de ce service, des fonds publics pourront être injectés dans le système, et ce, dans le respect des règles européennes en matière de compensation de services d'intérêt économique général.**

10. La CSL demande au gouvernement pourquoi celui-ci n'a retenu que la première option, à savoir l'établissement d'un mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, et a négligé les deux autres options, à savoir l'adoption d'autres mesures de politique publique pour réaliser les économies d'énergie et la création d'un fonds national pour l'efficacité énergétique. Des mesures incitatives, c'est-à-dire plus axées sur la récompense que sur la punition, bénéficiant aux clients finals pourraient se révéler de meilleurs incitants et casser l'image d'une «écologie punitive», même si les objectifs d'efficacité énergétique sont louables.

## 2.2. Les mesures d'efficacité énergétique

11. L'article 5 du projet de règlement stipule que les parties obligées sont libres de choisir les mesures d'efficacité énergétique. Ces mesures sont toutefois à réaliser aux conditions économiquement les plus avantageuses par les parties obligées qui conservent le choix quant au mode d'exécution. Le commentaire des articles précise que la disposition relative à une réalisation économiquement efficace des économies d'énergie vise notamment à éviter le recours, par les parties obligées, à des incitatifs financiers excessifs par rapport aux économies d'énergie attendues.

12. L'article 7 vient apporter certaines limites dans le sens où les parties obligées ne peuvent faire valoir que des mesures qui n'auraient pas vu le jour sans intervention explicite. L'intervention de la partie

obligée ou du tiers exécutant doit être déterminante dans la réalisation de la mesure d'efficacité énergétique. L'incitatif pourra, à titre d'exemple, être une contribution financière ou un simple conseil. En outre, pour éviter toute double comptabilisation d'économies d'énergie résultant d'une mesure d'efficacité énergétique, les parties obligées impliquées dans la réalisation d'une mesure devront se faire attester par le bénéficiaire de la mesure que les économies d'énergie générées par la mesure lui sont attribuées.

**13.** Dans leur libre choix quant aux mesures d'efficacité énergétique, les parties obligées sont encadrées par les dispositions de l'article 8. En effet, les économies d'énergie éligibles doivent provenir de la réalisation de «mesures standardisées» ou de «mesures spécifiques».

**14.** Tel que défini à l'article 2, les mesures standardisées sont limitativement reprises à l'annexe II du projet de règlement grand-ducal et les mesures spécifiques doivent être calculées conformément aux articles 12 et 13.

**15.** Le commentaire des articles ajoute que la classification des mesures dans les catégories «standardisées» et «spécifiques» préjugent déjà des méthodes de calcul des mesures. Pour les mesures standardisées, des valeurs forfaitaires d'économies d'énergie sont fixées par l'annexe II du projet en fonction des différents cas de figure pouvant se présenter. Les mesures spécifiques correspondent généralement à des mesures de grande envergure ne pouvant pas bénéficier de valeurs standardisées d'économies d'énergie, mais pour lesquelles des éléments de calcul sont imposés aux parties obligées.

**16.** Le texte des projets de loi modifiant les lois du 1<sup>er</sup> août 2007 précise que la mise à disposition de dispositifs devant améliorer l'efficacité énergétique peut se faire moyennant rémunération. La CSL avait demandé, déjà dans ses avis du 30 octobre 2014, que le niveau de cette rémunération ne soit pas un frein à l'installation, sur base volontaire, de tels dispositifs et que les foyers les plus modestes puissent également en bénéficier, moyennant subventions si nécessaire.

**17.** En outre, ces mêmes projets de loi prévoient que, pour respecter leurs obligations, les fournisseurs d'énergie incitent les clients consommateurs à réaliser des mesures d'économies d'énergie. Cette incitation, antérieure à la réalisation de l'action, peut prendre la forme d'une information, d'un accompagnement technique, d'une aide au financement, etc. En contrepartie du constat des investissements effectués par les consommateurs grâce à ces actions, les fournisseurs se voient remettre des attestations d'économies d'énergie sur la base de forfaits en kWh calculés par type d'action.

**18.** Dans ses avis du 30 octobre 2014, la CSL requérait que les incitations visant à réaliser des mesures d'économies d'énergie soient équitables et socialement justes pour les clients consommateurs. L'information ainsi que l'accompagnement technique qui pourront être fournis par les fournisseurs ne doivent pas être un prétexte pour facturer des coûts indus aux clients finals. Notre Chambre répète également sa demande pour que les informations et les accompagnements techniques soient gratuits pour les clients finals résidentiels. En outre, les aides au financement évoquées devront être attribuées de manière équitable et transparente afin de ne pas créer de discriminations entre les clients finals. La CSL rappelle d'ailleurs que les fournisseurs pourront bénéficier de compensations pour les charges induites par l'exécution de l'obligation en matière d'efficacité énergétique.

**19.** Le texte des projets de loi modifiant les lois du 1<sup>er</sup> août 2007 prévoit que des amendes d'ordre seront infligées aux parties obligées n'ayant pas réalisé leurs objectifs d'économies d'énergie. Les projets de loi mettent donc la pression sur les fournisseurs d'énergie. Or, s'il n'existe pas de mécanisme contraignant affectant directement les clients finals, on peut supposer que des fournisseurs vont reporter, sur lesdits clients, la pression qu'ils subissent.

**20. Le projet de règlement soumis pour avis stipule que les parties obligées sont libres de choisir les mesures d'efficacité énergétique. Or, quelle est la liberté qui est laissée aux clients finals? Ces derniers auront-ils leur mot à dire? En effet, le client doit pouvoir refuser telle ou telle mesure d'économies d'énergie qui lui serait imposée, dans son habitation, par un fournisseur. En outre, le client devra-t-il se justifier s'il refuse la mise en place d'une mesure? On peut en effet imaginer que les fournisseurs insisteront auprès de certains clients plus vulnérables pour réaliser certains travaux, afin d'atteindre leurs objectifs, même si cela s'avère onéreux pour le client final. Pour la CSL, le client doit bien entendu avoir le dernier mot et rester maître de ses choix, notamment pour tout ce qui touche son habitation. L'objectif d'économies d'énergie ne doit pas être un instrument autorisant les fournisseurs d'énergie à s'immiscer dans la vie privée des clients finals.**

### **2.3. Les mesures exclues**

**21.** Pour sa part, l'article 14 du projet de règlement grand-ducal énumère les mesures spécifiques qui ne peuvent être comptabilisées au titre de l'obligation d'efficacité énergétique. Sont visées, les économies d'énergie générées dans le secteur des transports, par des installations de chauffage électrique directs ou à accumulation, par la fermeture d'une installation, par une réduction de la production d'une installation, ou ayant une durée de vie inférieure à une année.

**22. De manière subsidiaire, il conviendrait de remplacer, dans l'article 14, le terme «respectivement» par le terme «ou».**

### **2.4. La notification des économies d'énergie**

**23.** L'article 15 prévoit notamment que les parties obligées notifieront annuellement au ministre les économies d'énergie réalisées au cours de l'année civile révolue. La notification se fera sous forme d'un tableau renseignant le volume total d'économies d'énergie réalisées et reprenant, pour chaque mesure ou groupe de mesures, les informations suivantes:

- a) l'identification de la mesure ou du groupe de mesures;
- b) l'adresse postale précise du lieu de sa réalisation quand la mesure s'est déroulée dans un lieu fixe clairement établi, celle du bénéficiaire dans les autres cas;
- c) l'identité du bénéficiaire de la mesure;
- d) le volume d'économies d'énergie obtenu;
- e) la durée de vie et, le cas échéant, les économies d'énergie que la mesure produit après le 31 décembre 2020;
- f) la date de la passation de la commande et la date de facturation de la mesure.

**24.** La notification sera accompagnée d'une indication du budget global engagé en vue de la réalisation de l'objectif annuel de l'année civile précédente.

**25.** L'article 16 du projet permet au ministre de tenir un registre des mesures d'efficacité énergétique et des économies d'énergie notifiées par les parties obligées. Le commentaire des articles précise que les données renseignées dans le registre peuvent servir à des besoins statistiques et d'évaluation du fonctionnement du mécanisme d'obligations.

**26.** Quant à l'article 17, celui-ci prévoit que le ministre établira, chaque année, un rapport sur les économies d'énergie réalisées par les parties obligées. Le ministre rendra public la partie non financière du rapport et préservera la confidentialité des informations commercialement sensibles.

**27.** Le commentaire argue que l'établissement d'un rapport sur les économies d'énergie, mises en œuvre par les parties obligées, est nécessaire afin de permettre un suivi adéquat de la mise en place du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique. Ce rapport devrait permettre, selon le commentaire, d'analyser les impacts des mesures d'économies d'énergie, notamment sur les consommations par vecteur énergétique, ainsi que leurs répercussions sur les différents secteurs de l'économie. En outre, il est présenté comme utile dans le contexte d'une décision sur un prolongement éventuel du mécanisme d'obligations au-delà de 2020.

**28.** La CSL redoute de possibles atteintes à la protection de la vie privée des consommateurs d'énergie et souligne son attachement à la protection des données personnelles du client, notamment résidentiel. Notre Chambre demande de limiter à des données d'ordre technique les informations communiquées ou, à tout le moins, de garantir l'anonymat des clients résidentiels. En outre, le texte du règlement ne devrait pas être interprété dans le sens d'une permission de communiquer des données sur l'historique des paiements ou éventuellement des défaillances de paiement des clients.

## 2.5. La documentation relative aux mesures d'économies d'énergie

**29.** L'article 18 énumère les documents et informations à collecter et à conserver, par les parties obligées, pour chaque mesure ayant conduit à des économies d'énergie déclarées et comptabilisées au titre du mécanisme d'obligations.

**30.** Selon les termes de cet article, cette documentation doit contenir au moins:

- l'adresse postale précise du lieu de réalisation quand la mesure s'est déroulée dans un lieu fixe clairement établi, celle du bénéficiaire dans les autres cas;
- l'identité du bénéficiaire de la mesure;
- la ou les preuves de l'implication de la partie obligée avant le début de la réalisation des mesures;
- une preuve du lien contractuel ou de la chaîne ininterrompue d'accords et de contrats que la partie obligée a conclus jusqu'au niveau du bénéficiaire chez qui la mesure a été mise en œuvre;
- le volume d'économies d'énergie obtenu et un justificatif de son calcul;
- l'éventuel report d'excédents d'économies d'énergie;
- la date de la passation de la commande et la date de facturation de la mesure;
- le cas échéant, les coûts d'acquisition des économies d'énergie par la partie obligée, faisant abstraction des coûts administratifs de la partie obligée dans le cadre de l'exercice de ses activités liées à l'obligation en matière d'efficacité énergétique.

**31.** Les parties obligées devront également maintenir une documentation compréhensible, complète et transparente quant aux coûts de réalisation de leur obligation en matière d'efficacité énergétique, incluant les coûts administratifs.

**32.** Les parties obligées devront également assurer un archivage d'au moins dix ans de la documentation visée ci-dessus.

**33.** Le ministre pourra demander aux parties obligées toutes informations et données qui sont nécessaires pour assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet de règlement grand-ducal.

**34.** La CSL reformule ici ses observations et demandes, faites au titre précédent, concernant les possibles atteintes à la protection de la vie privée des consommateurs d'énergie.

**35.** À titre subsidiaire, le terme «conclue» dans l'article 18 devrait être mis au masculin pluriel, dans l'hypothèse où il s'accorde avec les termes «accords» et «contrats». En outre, la locution «faisant abstraction» devrait être précédée du mot «en» ou être remplacée par le terme «abstraction faite».

## **2.6. Les contrôles des économies d'énergie**

**36.** Les articles 21 à 24 précisent les contrôles des économies d'énergie.

**37.** Les contrôles aléatoires effectués par le ministre visent à vérifier, en détail, une proportion statistiquement significative de mesures d'efficacité énergétique réalisées au cours d'une année donnée.

## **3. En conclusion**

**38.** Sous réserve des observations qui précèdent, la CSL marque son accord au projet de règlement grand-ducal soumis pour avis.

Luxembourg, le 25 février 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH  
Directeur



Jean-Claude REDING  
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.