

Rapport succinct de la consultation publique et résumé des avis au sujet du projet de plan national intégré final en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 (traduction de courtoisie)

Après l'adoption du projet de plan national final en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030 par le Conseil du gouvernement en date du 7 février 2020, celui-ci a été soumis au public et à toutes les parties prenantes dans le cadre d'une dernière consultation publique. Les pays voisins du Luxembourg, l'Allemagne, la Belgique et la France, ont également été impliqués.

Du 12 février au 29 mars 2020, le projet susmentionné et le projet du rapport afférent sur les incidences environnementales ont été rendus accessibles sur le portail environnement (www.emwelt.lu) du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Pendant ce temps, les citoyennes et citoyens ainsi que les parties prenantes intéressés ont pu soumettre leurs avis, suggestions et commentaires par courrier électronique ou postal.

Au total, 328 citoyennes et citoyens ont profité de cette occasion pour émettre leur avis. Une trentaine de parties prenantes de la société civile et du monde économique, y compris les partenaires sociaux, ainsi que des organismes publics ont soumis des avis : Administration de l'Environnement, Administration des Bâtiments publics, Associations agricoles (Bauern-Allianz, Centrale Paysanne Luxembourgeoise, Fräie Lëtzebuenger Bauerverband, Landjugend a Jongbaueren, Lëtzebuenger Bauerejugend), Association Luxembourgeoise pour les Nations Unies, Automobile Club du Luxembourg, Caritas Luxembourg, Centre national de recherche archéologique, Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Chambre des Salariés, Confédération luxembourgeoise du Commerce, Direction de la Santé, Encevo, Fédération des Artisans, FEDIL, FEDIL-Bois, Greenpeace, Groupement des Pétroliers, Horesca Luxembourg, House of Automobile, Institut Luxembourgeois de Régulation, Ministère de l'Agriculture, Mouvement écologique, OGBL, Parlement des Jeunes – Commission de l'Environnement, Service des Sites et Monuments nationaux, Sudgaz, SYVICOL, Vereenigung fir Biolandwirtschaft Lëtzebuerg, Votum Klima.

Tous les avis et contributions, y compris ceux reçus après la date du 29 mars 2020, ont été évalués et dûment considérés. De nombreux commentaires concernent la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan et seront donc pris en compte lors du processus d'implémentation. Par ailleurs, un dialogue efficace entre tous les acteurs nationaux est une condition préalable importante à la bonne mise en pratique du plan énergie et climat. Les organes prévus par le projet de loi-cadre sur le climat permettent de structurer ce dialogue.

1. Résumé des avis et commentaires des parties prenantes

Plusieurs avis ont explicitement salué la présentation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030.

Objectifs

Bien que la majorité considère les objectifs comme étant trop ambitieux, dans l'ensemble, les objectifs contenus dans le projet ont été largement approuvés. Une partie prenante s'est exprimée en faveur d'un objectif plus élevé en matière de réduction des gaz à effet de serre (-65 % en 2030 par rapport à 2005), tandis que deux autres parties prenantes sont d'avis que le Luxembourg devrait strictement s'en tenir aux objectifs européens (-40 % en 2030 par rapport à 2005). Une autre partie prenante fait remarquer que l'objectif en matière d'énergie renouvelable devrait être fixé uniquement au niveau européen, sans laisser de marge de manœuvre aux États membres.

Concernant l'objectif de rénovation des bâtiments, deux contributions soulèvent des préoccupations quant à la création d'une capacité supplémentaire suffisante dans le secteur du bâtiment. Dans le secteur des transports, les parties prenantes rappellent que l'objectif premier doit être la réduction de la mobilité individuelle motorisée, et deux d'entre elles qualifient l'objectif de 49 % pour l'électromobilité de trop ambitieux. Dans le secteur industriel, on déplore un déséquilibre entre les objectifs climatiques de ce secteur, d'une part, et les mesures de soutien, d'autre part.

Aspects généraux

Un certain nombre d'avis traitent de questions plus générales. Certaines parties prenantes déplorent que la question de la croissance ainsi que de la transformation du modèle social et économique n'ait pas été traitée davantage. Plusieurs parties prenantes souhaiteraient que l'occasion soit saisie pour élaborer une stratégie de transformation économique comprenant notamment des investissements considérables dans les infrastructures et les technologies clés. L'économie et la société doivent faire l'objet d'un suivi adéquat pendant la période de transition. Par conséquent, les parties prenantes ont proposé l'élaboration d'un plan national pour une transition juste (« just transition plan »).

Dans certains commentaires, le concept de transition juste (« just transition ») est qualifié de principe clé et de solution aux défis sociaux associés au changement climatique. Non seulement les mesures doivent être socialement *acceptables*, mais elles doivent surtout être socialement *justes*.

Plusieurs acteurs économiques sont d'avis que les entreprises devraient se voir attribuer le temps d'adaptation dont ils ont besoin. Selon eux, les entreprises pourront uniquement faire face au changement climatique, si une certaine sécurité en matière de planification et de financement leur est garantie.

Au vu de la situation actuelle, certains avis font référence au lien avec la pandémie de COVID-19. Ils soulignent, d'une part, l'impact de la pandémie sur les finances publiques et privées et considèrent, d'autre part, la crise comme une occasion de s'attaquer avec détermination aux déficits sociaux, environnementaux et économiques.

Une partie prenante mentionne également la nécessité d'adapter l'aménagement du territoire aux objectifs climatiques et d'envisager l'interdiction de certains produits, modes de production ou modes de vie plutôt que d'imputer la responsabilité au consommateur.

Gouvernance

Concernant la gouvernance, le public fait remarquer qu'une politique énergétique et climatique réussie requiert l'établissement d'un dialogue constructif entre tous les acteurs nationaux. Il réclame également l'élaboration d'un plan de mise en œuvre avec une description des mesures prioritaires, incluant les compétences, les délais, l'estimation des ressources financières nécessaires, l'évaluation des incidences, etc.

Finances publiques

De nombreuses parties prenantes du secteur économique estiment que le transfert d'une partie des ventes de carburant vers l'étranger se traduira par une perte nette pour les finances publiques, sans réelle contribution à l'action pour le climat. Une autre partie prenante souligne en revanche que les recettes issues de la vente de carburant pourraient servir au financement de la transition énergétique.

Une partie prenante suggère de reverser systématiquement et intégralement les impôts prélevés selon le principe du pollueur-payeur, tels que la taxe carbone, l'augmentation des accises sur le diesel et sur l'essence, la taxation des véhicules, etc., au Fonds pour le climat et l'énergie. Elle préconise également une comparaison entre les subventions et les instruments alternatifs (p. ex. réglementation, malus fiscal, etc.) dans le domaine de l'environnement.

Plusieurs organisations de la société civile exigent la suspension ou le retrait des investissements publics dans des biens néfastes pour le climat.

Un commentaire souligne l'incohérence entre la politique économique et monétaire internationale et les efforts déployés pour combattre le changement climatique. Selon celui-ci, le Luxembourg devrait soutenir une réforme du pacte européen de stabilité et de croissance dans le but de ne pas inclure les investissements pour la lutte contre le changement climatique dans le calcul du déficit budgétaire.

Décarbonisation – Gaz à effet de serre

La tarification du carbone fait l'objet de nombreux commentaires. Ceux-ci comprennent notamment des demandes et des propositions pour la définition concrète de cette tarification. L'acceptation de la tarification du carbone est en partie liée à la volonté d'atteindre les objectifs. Les commentaires traitent non seulement du prix du carbone en soi (de manière générale, le prix de départ est considéré comme trop bas), de la planification à plus long terme et du champ d'application des prix, mais aussi notamment de l'effet incitatif devant être garanti, des effets distributifs injustes et des incidences sur la concurrence devant être évités, de la répartition des recettes pour financer les mesures de l'action pour le climat et/ou les mesures de compensation, et comprennent également des requêtes et des propositions de solutions concrètes pour une compensation ou un allègement fiscal ciblé et socialement juste.

La majorité des avis émis par le secteur économique réclament le droit d'acheter des droits d'émission, le cas échéant, tandis que les représentants de la société civile s'opposent à ce genre d'acquisition. Des propositions ont été soumises concernant les sujets transversaux suivants : le Pacte climat avec les communes, le soutien financier pour le financement par des tiers/les solutions dites de « contracting », l'amortissement des investissements liés à l'environnement.

Une partie prenante déplore le manque de traitement en profondeur de la question du logement. La question sur les mesures climatiques dans le secteur du bâtiment devrait, d'après elle, être rattachée à celle de problème du logement. Certains partenaires sociaux et certaines organisations de la société civile sont en faveur d'un soutien plus important aux ménages à faible revenu par le biais de mesures de promotion de l'action pour le climat dans le secteur du logement. Des suggestions ont également été présentées pour le secteur des bâtiments résidentiels concernant les aspects suivants : les subventions PRIME House, la banque climatique, LENOZ, rénovation d'appartements locatifs / allocation loyer énergie, réglementation de la copropriété.

Les contributions contiennent des commentaires et des recommandations se rapportant aux sujets de mobilité suivants : les transports publics, le télétravail, l'électromobilité, les investissements dans les infrastructures alternatives, la taxation des véhicules, la prime à la casse, Lean&Green. Certaines parties prenantes critiquent l'importance accordée à l'électromobilité, qui devrait être remise en question. Selon

celles-ci, le Luxembourg devrait adopter une approche plus neutre en matière de technologie et également tenir compte de l'hydrogène, par exemple. Le secteur de la logistique estime que le Luxembourg devrait promouvoir le développement d'un site logistique durable et soutenir davantage les efforts du secteur à cet égard.

Les associations d'entreprises et un représentant de la société civile réclament un portefeuille plus large en matière de mesures de soutien pour le secteur industriel et un paquet climatique global pour les PME et les entreprises artisanales. D'autres commentaires portent sur la simplification administrative, les incitations financières et fiscales pour les entreprises, la certification environnementale des bâtiments fonctionnels, y compris les bâtiments publics, et l'utilisation du Carbon Capture and Storage, soit Carbon Capture and Use (capture et stockage du dioxyde de carbone).

Les associations agricoles veulent donner la priorité aux solutions techniques visant à réduire le potentiel de production. Elles préconisent d'ailleurs la promotion des performances climatiques dans le secteur agricole par le biais de mesures d'accompagnement et de mesures financières. Une organisation de la société civile propose un soutien financier élevé pour les agriculteurs qui investissent dans l'approvisionnement alimentaire écologique, sous réserve d'un check-up climatique. D'après elle, le Luxembourg devrait également promouvoir une agriculture respectueuse du climat et de la biodiversité dans le cadre de la réforme agricole de l'UE. Un autre commentaire fournit des suggestions pour le développement ultérieur de la sylviculture privée.

Décarbonisation – Énergies renouvelables

En ce qui concerne l'objectif en matière d'énergie renouvelable, un acteur du secteur de l'énergie souligne la nécessité d'un encadrement multisectoriel attractif. Il préconise notamment un soutien financier plus élevé pour la géothermie/les pompes à chaleur et pour les investissements d'entreprises dans les réseaux de chaleur. Il souligne également la nécessité d'instaurer des procédures d'approbation plus rapides à tous les niveaux. Deux avis fournissent des propositions sur le programme de remplacement prévu pour les chauffages au mazout.

Plusieurs parties prenantes formulent des propositions sur le photovoltaïque. Elles mentionnent en particulier l'ouverture du tarif d'injection pour les installations photovoltaïques de plus de 30 kW pour tous, notamment les entreprises, à plusieurs reprises. Une partie prenante plaide pour l'ouverture, du moins partielle, des appels d'offres publics pour les installations photovoltaïques en plein air, tandis qu'une autre partie prenante se prononce contre les systèmes photovoltaïques sur les surfaces agricoles.

Les représentants du secteur économique souhaitent plus de flexibilité dans l’approvisionnement en biomasse et une définition précise des critères de durabilité pour la biomasse solide. Un commentaire souligne la nécessité de tenir compte de l’impact des installations utilisant la biomasse sur la qualité de l’air.

En ce qui concerne les biocarburants, des réserves ont été émises quant aux limitations techniques des taux d’incorporation, aux incertitudes et goulots d’étranglement sur le marché des biocarburants, notamment pour les biocarburants de 2e génération. Les organisations de la société civile demandent l’abandon progressif des agrocarburants d’ici 2030 au plus tard, ou s’opposent fortement à leur utilisation.

Pour celles-ci, une alimentation électrique abordable à faibles/zéro émissions est indispensable à la décarbonisation des procédés industriels par électrification. Enfin, certaines parties prenantes commentent le recours à des mécanismes de coopération.

Efficacité énergétique

Les avis relatifs à la dimension de l’efficacité énergétique sont surtout axés sur le mécanisme d’obligations en matière d’efficacité énergétique. Ce mécanisme fait l’objet d’explications détaillées et de suggestions quant à son orientation future. De manière générale, le développement ultérieur de ce mécanisme est salué, bien qu’une partie prenante considère qu’une approche plus adaptée au marché est indispensable.

Deux parties prenantes examinent de plus près l’accord volontaire du secteur industriel et font des suggestions pour le développement ultérieur de cet instrument.

Dans le secteur du bâtiment, les aspects suivants sont mis en lumière : les contrôles des chantiers, la norme de construction « NZEB » pour les bâtiments fonctionnels, les audits énergétiques obligatoires pour les bâtiments fonctionnels, le passage à l’éclairage LED, l’équilibre entre les exigences en matière d’efficacité énergétique et la valeur culturelle et touristique, l’entretien des systèmes de ventilation.

Sécurité énergétique

Plusieurs commentaires mentionnent l’hydrogène comme source d’énergie pour l’approvisionnement énergétique futur. Une partie prenante recommande l’élaboration d’une stratégie nationale globale en matière d’hydrogène.

Un acteur clé du secteur de l’énergie souligne que les objectifs ambitieux auront un impact significatif sur l’infrastructure du réseau électrique. Il propose notamment de créer un cadastre du réseau national de

charge rapide pour l'électromobilité. Un autre commentaire traite de la mise en place d'un réseau de charge rapide pour l'électromobilité et formule des recommandations à cet égard.

Les parties prenantes directement concernées souhaitent plus de clarté concernant le développement à long terme du système gazier, afin de pouvoir l'aligner à la planification de l'infrastructure du réseau gazier.

Marché intérieur de l'énergie

Un commentaire traite en détail de la dimension du marché intérieur de l'énergie. Il reprend les aspects suivants avec les suggestions afférentes : les besoins de financement des gestionnaires de réseau, les coûts du réseau, les redevances d'utilisation du réseau, la répartition des coûts d'investissement selon le principe du pollueur-payeur, l'autoconsommation, les communautés énergétiques, les eco-quartiers, le stockage de l'électricité, les infrastructures de recharge pour l'électromobilité, la concurrence et la flexibilisation. D'autres parties prenantes abordent également certains aspects relatifs à la plateforme nationale de données énergétiques.

Recherche, innovation et compétitivité

Un commentaire fait état des risques systémiques du secteur financier qu'il faut minimiser. Des mesures globales doivent donc être prises pour réduire les investissements dans les entreprises qui nuisent au climat.

Plusieurs parties prenantes abordent également la question de la formation. La formation de base et la formation continue doivent toutes deux être adaptées aux objectifs fixés. Des ressources suffisantes seront mises à la disposition de la recherche, notamment dans le secteur agricole.

2. Résumé des avis et commentaires des citoyens

Certains citoyens ont critiqué la forme de la consultation publique. En effet, la durée de la consultation a fait l'objet de critiques et le public a demandé à ce que les commentaires et les suggestions soient publiés.

Les objectifs du projet de plan national final en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 ont également été considérés d'un œil critique. Dans l'ensemble, les citoyens déplorent que le plan ne contienne ni définition ni description précise des actions prioritaires ni même de calendrier concret. Ils déplorent également l'absence d'un mécanisme de contrôle et de transparence pour la mise en œuvre desdites mesures.

La tarification du carbone fait également l'objet de nombreux commentaires. Outre l'opposition catégorique à une taxe supplémentaire, le prix du carbone en soi est fortement contesté et les citoyens réclament au moins un doublement du prix initial (de 20 € à 40 €) ainsi que l'augmentation perpétuelle de ce prix sur une période plus longue que prévu actuellement. D'une manière générale, de nombreux citoyens réclament la taxation des produits et des activités néfastes pour le climat et l'environnement, et par opposition, des allègements fiscaux pour les produits et les activités respectueuses du climat et de l'environnement. Au niveau européen, le gouvernement luxembourgeois devrait, d'après eux, également encourager l'établissement d'un prix du carbone à l'échelle de l'UE. Cependant, toute adaptation des impôts devra être socialement juste.

La thématique globale des transports fait notamment l'objet de nombreux commentaires et suggestions. De nombreux citoyens soutiennent les mesures proposées dans le projet de plan national final en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030. D'après eux, l'expansion des transports publics, de la mobilité active, du télétravail et le déploiement des bornes de recharge rapide pour les voitures électriques, ainsi que la subvention des « wallboxes » (bornes domestiques) sont absolument nécessaires.

Les mesures supplémentaires proposées sont : la suppression des subventions pour les véhicules de fonction, une réforme de la taxation des véhicules de fonction, une réforme de la taxe sur les véhicules axée sur la performance des véhicules, l'introduction d'une taxe poids lourds et d'une taxe environnementale, un ajustement des vitesses maximales sur les routes, une stratégie concrète en matière d'hydrogène pour la mobilité, une amélioration de la circulation grâce à une révision des feux de circulation, un seuil maximal pour les places de stationnement en ville, une interdiction poids lourds, une interdiction de construire de nouvelles stations-service, une obligation pour les élèves/étudiants d'utiliser le transport scolaire comme moyen de transport, un soutien ciblé au transport ferroviaire des marchandises, l'expansion des trains de nuit, la mise en place d'un « monorail » entre Luxembourg-Ville, Thionville, Trèves et Arlon, le droit d'installer une « wallbox » (borne domestique) pour les voitures électriques, le droit à une borne de recharge pour voitures électriques sur le lieu de travail, une réglementation claire pour les places de stationnement publiques avec station de recharge, le maintien de la subvention pour les véhicules du type plug-in hybride, une renonciation à la TVA sur les voitures électriques, à hydrogène et hybrides et une obligation pour les stations-service d'installer des bornes de recharge et des stations de ravitaillement en hydrogène.

Certains citoyens critiquent fortement l'expansion de l'électromobilité. Outre une opposition générale, ils critiquent surtout l'extraction des matières premières, la faible offre en voitures électriques, des bornes de

recharge insuffisantes, les difficultés d'installation d'une « wallbox » dans les immeubles d'appartement, le recyclage des batteries, la durée de vie des batteries et l'empreinte carbone générale des voitures électriques.

Comme alternative à l'électromobilité, ils proposent la promotion des véhicules à biogaz et à hydrogène. D'après eux, les carburants de synthèse et l'hydrogène devraient être privilégiés pour les camions, les avions et les bateaux.

La stratégie de mobilité devrait également inclure d'autres utilisations de l'hydrogène, par exemple, dans le secteur industriel. Dans ce contexte, ils proposent également d'analyser l'injection dans le réseau de gaz naturel, la taxation générale et la viabilité économique de l'hydrogène, la création d'une base de données sur l'hydrogène et le cofinancement de la production d'hydrogène dans d'autres pays.

Certains citoyens réclament que les coûts réels et accessoires soient pris en compte dans le prix de l'énergie. La communication sur le véritable mix énergétique au Luxembourg doit devenir plus transparente et l'impact du plan national intégré en matière d'énergie et de climat sur le prix de l'électricité devrait faire l'objet d'une estimation. Certains voient l'expansion des énergies renouvelables d'un œil critique et privilégient donc toujours les énergies traditionnelles. D'un autre côté, de nombreux citoyens soutiennent le développement des énergies renouvelables et s'opposent catégoriquement à l'énergie nucléaire. La participation dans des parcs éoliens ou des installations photovoltaïques à l'étranger fait également l'objet de discussions. Lors du développement des énergies renouvelables, une attention particulière doit être accordée à l'évolution du marché international. Les acteurs étrangers doivent d'ailleurs être pris en compte dans les appels d'offres afin de faire baisser les prix et d'attirer l'expertise étrangère au Luxembourg. Une carte nationale avec de possibles emplacements de parcs solaires et éoliens devrait être créée. Dans l'ensemble, l'efficacité énergétique doit faire l'objet de davantage d'investissements (Efficiency first) et les primes de rénovation doivent être doublées. Le soutien financier pour l'éventuel stockage (d'énergie) au sein du logement doit être examiné. Les alternatives au chauffage au mazout, mais aussi aux systèmes de chauffage au gaz, doivent être encouragées de manière ciblée. L'utilisation d'agrocarburants et l'achat d'énergies renouvelables à l'étranger font l'objet de vives critiques.

Des réserves quant à la réglementation des installations de biogaz (contrôle des ingrédients) ont été émises. Les citoyens souhaitent voir se développer une agriculture moins axée sur les produits pétroliers et l'élevage intensif de vaches, mais davantage sur l'horticulture. Aussi, le compactage des sols doit être pallié.

La réduction de la consommation de papier doit permettre de lutter contre la déforestation. Les citoyens préconisent également l'interdiction de jeter des aliments encore comestibles et l'abolition de la date de péremption sur les produits qui ont une longue durée de conservation. L'élimination illégale de déchets doit être punie plus sévèrement. Des campagnes de sensibilisation à la surconsommation et à la lutte contre le gaspillage doivent être développées et menées de façon ciblée dans les écoles.

Les programmes scolaires devraient aborder le problème du climat d'une manière plus ciblée, traiter d'éventuelles solutions et former les élèves aux métiers liés au climat.

Les fonds d'investissement de l'État ne doivent plus être autorisés à investir dans des produits néfastes pour le climat et l'environnement. Toute institution financière luxembourgeoise qui vend des produits financiers aux citoyens doit offrir des opportunités d'investissement durables.

Des mesures concrètes doivent viser à attirer les start-ups « Cleantech » internationales au Luxembourg. L'« économie citoyenne » doit être développée.