

N° 7508⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée
du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour
la protection de l'environnement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(18.6.2020)

RESUME STRUCTURE

Il est avéré que le changement climatique résulte d'une combinaison de nombreux facteurs, dont les émissions de gaz à effets de serre causées par l'activité humaine sont un élément dominant. La réduction de ces émissions est donc l'un des majeurs défis auxquels la présente et les futures générations doivent faire face. La Chambre des Métiers marque donc expressément son accord avec la mise en place d'une loi cadre relative au climat et des instruments à mettre en place, comme le plan national intégré de l'énergie et du climat pour réduire les émissions de gaz à effets de serre.

Alors que le Luxembourg est engagé depuis 2018 à réaliser jusqu'en 2030 une réduction de 40% de gaz à effets de serre par rapport aux émissions de 2005, le gouvernement rejoint cependant par le projet de loi sous avis, la « coalition des ambitieux » et entend augmenter l'objectif national à 55% de réductions qui, selon les auteurs du projet, est le seul objectif possible en vue du respect de l'Accord de Paris pour limiter le réchauffement de l'atmosphère.

Alors que cette intention est parfaitement louable, la Chambre des Métiers doit mettre en avant que les PME artisanales ont besoin d'un cadre législatif stable et prévisible, afin d'effectuer les investissements utiles et efficaces pour que leurs activités économiques puissent devenir encore plus durables et respectueuses de l'environnement. En conséquence, il est important que les objectifs de réduction ne changent pas trop rapidement, afin de permettre à chaque entreprise de s'adapter dans un laps de temps adéquat. En effet, des changements d'objectifs répétitifs ou à court terme créeraient des incertitudes et un risque de reports d'investissements.

La Chambre des Métiers prend note des objectifs sectoriels, et demande qu'ils soient techniquement réalisables et mesurables. Ils ne doivent par ailleurs pas mettre en péril la pérennité des entreprises. Il importe donc de donner le support nécessaire aux différents secteurs avant d'imposer des impôts ou taxes pénalisants. Il s'agit, par exemple de créer un cadre fiscal favorable à l'investissement par la mise en place de crédits d'impôts spécifiques et de prévoir des mécanismes d'exemption sur la nouvelle taxe CO2 pour les activités où des alternatives au fonctionnement actuel font encore défaut.

Vu la taxe CO2 prévue par le Gouvernement à partir de 2021, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe de la neutraliser au niveau de l'échelle mobile des salaires, si un changement du comportement dans le chef des consommateurs soit envisagé.

Afin d'aider les PME artisanales à mieux décarboniser leurs activités et d'agir de façon durable, il est essentiel de communiquer les bonnes informations, de développer les moyens techniques, de faciliter l'accès au financement, d'adapter les bonnes pratiques et de fournir une assistance technique concrète sur le terrain.

Finalement, la Chambre des Métiers demande des mesures de soutien dédiées spécifiquement aux PME artisanales, dont notamment un Pacte Climat PME qui intègre des instruments spécifiques comme un « one-stop-shop de la transition énergétique pour l'Artisanat » et un régime d'aide ciblé aux entreprises artisanales.

Par sa lettre du 16 décembre 2019, Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi présente trois grands axes afin de promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (nommés ci-après « GES »), avec une étape intermédiaire d'une réduction de 55 % jusqu'en 2030 par rapport aux niveaux de 2005 et un objectif final de « zéro émissions nettes » en 2050 au plus tard.

Pour atteindre cet objectif global, le projet de loi prévoit en premier lieu des objectifs sectoriels à l'égard de cinq secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de GES. En parallèle et pour accompagner la politique climatique, trois nouveaux organes de gouvernance sont introduits.

En second lieu, le présent projet de loi instaure le fonds climat et énergie, qui succède au fonds visé à l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il a pour objet de contribuer au financement des mesures nationales pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables, des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays de développement et des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris.

Le troisième axe concerne le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE-UE) instauré au sein de l'UE depuis 2005, qui constitue le levier politique européen principal pour réduire les émissions industrielles de gaz à effet de serre. Il se limite aux activités industrielles les plus énergivores. Le présent projet de loi transpose ainsi en droit national la Directive (UE) 2018/410 qui fixe le cadre légal de la nouvelle phase du dispositif SEQE-UE à partir de 2021. L'Artisanat ne tombe pas sous le champ d'application du SEQE-UE.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'une loi-cadre relative au climat qui vise à instaurer un cadre institutionnel pour la politique climatique et à fournir la base légale pour les différentes stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique et la stratégie à long terme pour la réduction des émissions de GES. Ces instruments répondent aux défis, tels que le changement climatique, la perte de la biodiversité, la surexploitation des ressources ainsi que la croissance démographique globale, auxquels le Luxembourg et la planète entière sont confrontés déjà maintenant.

L'Artisanat est au coeur de l'économie luxembourgeoise, de l'emploi et de la cohésion sociale, ainsi que de la transition énergétique. De nombreuses entreprises artisanales agissent pour implémenter des solutions circulaires et durables. Elles sont les experts incontournables dans le domaine des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, notamment dans le secteur de la construction, ou encore dans les secteurs de maintenance et de réparation. Il est clair que la transition énergétique ne saura pas se faire sans l'Artisanat et le projet de loi sous avis devrait constituer le cadre permettant aux PME artisanales de libérer leur potentiel à construire un pays durable.

1.1. L'objectif national « - 55% »

L'objectif national de 55% de réduction des émissions GES d'ici 2030 est un des objectifs les plus ambitieux parmi ceux des Etats membres de l'UE ; mais nécessaire d'après les auteurs du projet de loi sous avis, pour respecter l'Accord de Paris et limiter le réchauffement de l'atmosphère. Actuellement, l'objectif fixé pour le Luxembourg est une réduction de 40% pour 2030 par rapport aux émissions de 2005¹.

La Chambre des Métiers demande que l'objectif soit établi sur base de calculs scientifiquement fondés et que les mesures et stratégies y afférentes soient prises en respectant équitablement les trois piliers du développement durable qui sont la dimension environnementale, sociale et économique. Bien qu'il soit

¹ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013

tout à fait louable que le Luxembourg ait rejoint la « coalition des ambitieux », l'empreinte carbone du pays reste néanmoins négligeable au niveau mondial. Ce sont les économies des grands pays industrialisés qui dictent le rythme de la transition énergétique, surtout au niveau de l'évolution technologique.

Pour cette raison, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il ne faut pas négliger la portée de certaines mesures sur les finances publiques et en conséquence, il serait opportun de ne pas forcer des mesures qui n'ont pas d'impact sur le bilan climatique global tant que des vraies alternatives ne soient disponibles. Ainsi par exemple, la majoration des accises sur les produits pétroliers dans le secteur des transports mènera uniquement à une exportation des émissions de CO₂ dans les pays voisins, ensemble avec les recettes. Qui plus est, de nombreuses entreprises artisanales devront subir une nette augmentation de leurs coûts, étant donné qu'elles sont dépendantes des moyens de transports disponibles, et à l'heure actuelle il s'agit dans la plupart des cas de véhicules qui sont motorisés par des moteurs thermiques conventionnels à carburants fossiles.

Il s'agit plutôt d'utiliser les recettes disponibles de manière intelligente afin de financer une infrastructure d'alternatives et de fournir un support intense pour les entreprises indigènes.

Les PME artisanales ont besoin d'un cadre législatif stable et prévisible, afin d'effectuer les investissements nécessaires. Par conséquence, quoi que la Chambre des Métiers puisse accepter la majoration volontaire de l'objectif, il est important que cette augmentation unique le reste à long terme, car des hausses permanentes à court terme créeraient des incertitudes et le risque de reports d'investissements.

1.2. Les objectifs sectoriels

Le projet de loi définit cinq secteurs auxquels seront fixés des objectifs sectoriels de réduction des émissions. Ces secteurs sont :

- Industries de l'énergie et manufacturières, construction,
- Transports,
- Bâtiments résidentiels et tertiaires,
- Agriculture et sylviculture,
- Traitement des déchets et des eaux usées.

Dans chaque secteur, les ministres proposent les mesures nécessaires qui pourraient consister, entre autres, en l'introduction de nouvelles taxes sur les émissions de CO₂ ainsi que la mise en place de programmes de subventionnement divers, qui seront définis dans le cadre d'un futur Plan national intégré de l'énergie et du climat (nommé ci-après « PNEC »). A la fin de chaque période, le projet de loi prévoit des possibilités de compensation entre les secteurs dépassant les émissions allouées et ceux qui ne les ont pas atteintes, sous réserve que les objectifs nationaux soient atteints.

Si la Chambre des Métiers peut approuver les objectifs sectoriels, elle demande que ces derniers soient facilement compréhensibles, mesurables et surtout atteignables à coûts réalistes et ne mettant pas en péril la survie d'entreprises. A ce jour, certains procédés de fabrication dans l'Artisanat manquent d'alternatives pour fonctionner à émissions réduites, ou les nouvelles technologies ne sont disponibles qu'à des prix exorbitants.

Il importe donc de donner le support nécessaire à l'Artisanat, avant d'infliger des impôts supplémentaires pénalisants ; soit en créant un cadre fiscal favorable à l'investissement par la mise en place de crédits d'impôts spécifiques, soit en prévoyant des mécanismes d'exemption sur la nouvelle taxe CO₂ pour les procédés où des vraies alternatives font encore défaut. Pour cette raison, il est nécessaire de procéder à un screening détaillé sectoriel pour identifier les technologies difficilement remplaçables.

La Chambre des Métiers consent également au mécanisme de compensation entre secteurs, et demande pour chaque mesure envisagée une analyse d'impact profonde sur les finances publiques. En outre, elle propose à ce que le gouvernement considère toutes les options possibles, comme notamment l'achat de crédits d'émissions de gaz à effet de serre tel qu'il est prévu dans le cadre du fonds climat et énergie, qui pourrait dans certains cas de figure constituer une solution avec des conséquences moins lourdes sur le budget de l'Etat, et même plus efficaces pour le climat global.

Finalement, en vue de la taxe CO₂ à partir de 2021, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe de la neutraliser au niveau de l'échelle mobile des salaires, si un changement du comportement dans le chef des consommateurs soit envisagé.

1.3. Mesures de soutien aux PME artisanales

Concernant les efforts de décarbonisation de leur propre fonctionnement, les PME artisanales sont assez vulnérables du fait de leurs faibles ressources humaines, financières et technologiques, en comparaison avec des grandes entreprises multinationales. Il est ainsi essentiel de leur fournir une meilleure information au sujet des différents régimes d'aides disponibles, de l'assistance technique concrète sur le terrain et un accès facile au financement.

Qui plus est, afin de pérenniser le savoir-faire des artisans et de les préparer à toutes les nouvelles technologies émergentes, il s'agit de renforcer toutes les structures de formation de l'Artisanat.

1.3.1. « *One-stop-shop* » de la transition énergétique pour l'Artisanat

Aux yeux de la Chambre des Métiers, il serait opportun de créer un « one-stop-shop » de la transition énergétique pour orienter les PME artisanales vers l'économie circulaire et la durabilité selon une stratégie axée sur plusieurs niveaux : en commençant par la mise en place d'analyses spécifiques sectorielles et de campagnes d'information et de sensibilisation, en fournissant à la fois des conseils individuels et en créant également des réseaux d'entreprises, et en garantissant un accompagnement personnalisé pendant la phase de transformation.

Les organisations et associations liées à l'Artisanat sont prédestinées à ce titre pour orienter les entreprises vers les structures de support diverses. Les ressources nécessaires pour accomplir cette mission devraient être mises à disposition, afin de permettre la création rapide d'un tel service.

1.3.2. Programme de performance « *Fit 4 Climate* »

L'analyse du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 montre que les aides versées pour améliorer l'efficacité énergétique dans les entreprises sont plutôt négligeables, et ceci malgré l'existence d'une loi qui prévoit des aides précises en la matière (loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aide à la protection de l'environnement).

La Chambre des Métiers propose qu'un nouveau programme d'accompagnement des PME « Fit 4 Climate » soit mis en place par Luxinnovation, à l'instar du programme « Fit 4 Digital » qui connaît un grand succès auprès des entreprises artisanales. Par le biais d'un tel programme, les entreprises pourraient bénéficier d'audits énergétiques délivrés par des consultants spécialisés en la matière.

1.3.3. Pacte Climat PME

A la suite des retours positifs du Pacte climat conclu entre l'Etat et les communes, l'accord de coalition de 2018 entend élargir cet instrument aux petites et moyennes entreprises.

La Chambre des Métiers approuve cette volonté et demande la création d'un Pacte Climat PME au sein duquel au minimum les instruments comme le financement du « one-stop-shop » de la transition énergétique pour l'Artisanat et un nouveau régime d'aide spécifique pour les PME soient intégrés.

1.4. Le fonds climat et énergie

Les auteurs du présent texte procèdent à une actualisation du fonds tant du côté de l'alimentation que des investissements éligibles. Ainsi, en sus des investissements éligibles prévus par la loi de 2004, le fonds intervient dorénavant dans les domaines suivants :

- mesures d'adaptation aux changements climatiques,
- mesures dans le cadre du pacte climat avec les communes,
- financement de projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dans les pays de développement et au Luxembourg,
- mesures visant la promotion de la construction et de l'habitat durable,
- mesures visant la finance durable.

Les dispositions relatives à l'alimentation du fonds sont élargies en prévoyant des dotations budgétaires spécifiques, permettant des financements ou emprunts en provenance de la Banque européenne de l'investissement et des contributions en provenance de fonds publics européens.

La Chambre des Métiers approuve l'élargissement des investissements éligibles et demande que le fonds soit utilisé entièrement pour financer en priorité les projets d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, ou encore l'extension du réseau électrique pour permettre le changement vers un système décentralisé. L'analyse du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 avait montré que depuis l'instauration du fonds, les recettes dépassent régulièrement les dépenses. De plus, selon le projet de budget pluriannuel, cette situation ne devrait pas changer à l'avenir.

En conséquence, la Chambre des Métiers demande un changement radical de stratégie et d'utiliser les avoirs accumulés au fil des années (> 600 M€) pour assurer le financement de transition énergétique.

Qui plus est, tous les ministères responsables des secteurs qui doivent atteindre des objectifs devraient avoir recours à cet instrument, afin de pouvoir financer les mesures entreprises dans leurs secteurs respectifs.

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1. Ad art. 5

L'article 5 définit les secteurs pour lesquels des objectifs de réduction des émissions GES seront fixés. Il semble cependant que la composition des secteurs ne soit pas identique au niveau du PNEC et que les chiffres ne soient donc pas cohérents.

Afin de garantir la réussite de la transition énergétique, il est indispensable d'afficher des objectifs clairs, compréhensibles et cohérents en publiant de manière transparente la base scientifique des calculs.

La Chambre des Métiers suggère par ailleurs la publication du bilan annuel des émissions comptabilisées par secteur.

2.2. Ad art. 7

La Chambre des Métiers constate que ni la composition des membres de la « plateforme climat », ni la mission détaillée ne sont définies. Elle demande donc de rajouter ces éléments et que des représentants de l'Artisanat en soient membres.

2.3. Ad art. 8

Pour raisons de transparence, la Chambre des Métiers demande que le rapport annuel de l'« observatoire climat » soit rendu public.

2.4. Ad art. 9

L'article 9 met en place le cadre pour l'élaboration du PNEC et précise qu'il est élaboré par le Ministre de l'environnement, du climat et du développement durable en concertation uniquement avec le comité climat.

La Chambre des Métiers propose qu'à la fin du paragraphe 2 soient rajoutés les termes : « ...*et ayant demandé l'avis de la Plateforme Climat* ».

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 18 juin 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

