

N° 7998¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**instaurant un régime d'aides dans le contexte
du système d'échange de quotas d'émission de gaz
à effet de serre pour la période 2021-2030**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

**sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal
modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 octobre 2018
déterminant la composition et le fonctionnement de la commis-
sion consultative chargée de l'examen des demandes d'aides**

(17.5.2022)

Par lettre en date du 27 avril 2022, Monsieur Franz Fayot, Ministre de l'Economie, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Projet de loi instaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2021-2030,

et projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 octobre 2018 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aides.

Le contexte et les objectifs du projet de loi

1. Dans la lutte contre le changement climatique, l'Union européenne vise, entre autres, une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55% par rapport à 1990 d'ici 2030. Afin de réaliser cet objectif écologique ambitieux, la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 a établi le système d'échange de quotas d'émissions de GES (SEQE-UE) ayant comme objectif l'accélération de la décarbonation des secteurs économiques intensifs en énergie.

2. En fixant un plafond aux GES pouvant être rejetés par les installations industrielles couvertes par le SEQE-UE et en donnant un prix aux émissions de GES, le système est censé garantir une réduction des émissions suivant une trajectoire prédéfinie ainsi que des investissements continus dans des technologies et des processus de production plus écologiques et propres.

3. Or, afin de réduire le risque que certains secteurs et sous-secteurs électro-intensifs délocalisent leur production dans des pays aux politiques environnementales moins ambitieuses que l'Union européenne pour réduire les coûts liés à la production (fuite de carbone) et de conserver ainsi la compétitivité de l'industrie intra-communautaire par rapport à la concurrence au niveau mondial, la directive permet aux Etats membres (EM) de prévoir des aides financières en faveur des secteurs et sous-secteurs concernés. En effet, les EM peuvent subventionner une partie des coûts des émissions indirectes d'une série de secteurs et sous-secteurs identifiés par la Commission européenne.

4. La loi du 1^{er} août 2018 instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre après 2012 (ci-après « la loi de 2018 ») fixant le niveau des aides étatiques pour les exercices 2017-2020 est arrivée à échéance fin 2020. Par conséquent, le projet

de loi sous avis vise l'introduction d'un nouveau régime d'aides pour couvrir une partie des coûts d'émissions indirectes.

5. Les auteurs du projet de loi et du règlement grand-ducal sous avis proposent que les ministres de l'Economie et des Finances puissent, par décision commune, accorder une aide aux entreprises exposées à un risque réel de fuite de carbone. Cette aide peut être accordée au titre des exercices 2021 à 2030, période qui correspond à la phase 4 du SEQE-UE.

6. Notons que le projet de loi s'inscrit également dans le cadre du paquet de mesures fixé dans l'accord de tripartite du 22 mars 2022 visant à soutenir les entreprises pour faire face à la crise énergétique.

L'intensité de l'aide

Concernant l'envergure de l'aide, le projet de loi propose les règles suivantes :

- L'intensité de l'aide est plafonnée à 75% des coûts des émissions indirectes supportés par l'entreprise bénéficiaire au cours d'un exercice ;
- Le montant maximal de l'aide résulte de la multiplication des coûts des émissions indirectes et de l'intensité de l'aide ;
- Lorsque le montant de l'aide n'a pas pour conséquence de ramener les coûts des émissions indirectes pour l'entreprise bénéficiaire à au moins 1,5% de sa valeur ajoutée brute (= dépenses de personnel + excédent brut d'exploitation) une aide supplémentaire peut lui être accordée de sorte à limiter le montant des coûts des émissions indirectes qu'elle a à verser à 1,5% de sa valeur ajoutée brute.
- 25% de l'aide peuvent être versés en avance au cours de l'année pour laquelle l'aide est demandée, le reste est versé au plus tard le 31 décembre de l'année suivante.

7. Notre Chambre s'interroge sur l'intensité de l'aide qui sera identique sur toute la période couverte par le projet de loi. La loi de 2018 a fixé une intensité de 80% pour les exercices 2017-2018 qui est tombée par la suite à 75% pour les exercices 2019-2020. Au vu de la période importante qui sera couverte par la nouvelle loi, décennie qui sera absolument décisive dans la lutte contre le changement climatique, nous nous demandons s'il ne serait pas plus approprié de prévoir une baisse progressive de l'intensité de l'aide afin d'inciter les entreprises concernées à augmenter l'efficacité énergétique de leurs installations.

8. De plus, vu que les auteurs précisent que le projet de loi s'inscrit dans le cadre de « l'accord tripartite » du 22 mars 2022 qui est censé atténuer le choc inflationniste provoqué par l'envolée des prix énergétiques, nous nous interrogeons sur la période couverte par le projet de loi sous avis. La hausse récente du prix des quotas et donc des coûts liés aux émissions indirectes n'a aucun lien avec l'envolée des prix énergétiques de base.

9. Si notre Chambre soutient pleinement l'instauration d'aides supplémentaires et temporaires afin de soulager les entreprises électro-intensifs en période d'envolée des prix énergétiques (par exemple l'aide supplémentaire pouvant être accordée aux entreprises dont les coûts des émissions indirectes dépassent 1,5% de leur valeur ajoutée brute), la période proposée de 2021 à 2030 nous semble exagérée en comparaison avec le choc inflationniste qui devrait, au moins selon les prévisions récentes, être temporaire.¹ Si nous comprenons d'un côté la nécessité d'éviter des fuites de carbone, nous tenons également à souligner que des subventions nocives pour le climat devraient généralement être évitées afin de conserver l'effet incitatif du SEQE-UE.

10. Nous proposons donc de prévoir une réduction progressive de l'intensité des aides une fois que le choc inflationniste et la crise économique s'atténuent.

¹ Notons dans ce contexte que la majorité des mesures dont peuvent bénéficier les ménages ne seront en vigueur que pendant une période très limitée.

Les conditions

11. Afin de pouvoir bénéficier de l'aide, l'entreprise (hors petites et moyennes entreprises) doit:

- 1) Respecter l'obligation de réaliser un audit énergétique qui lui incombe en vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- 2) S'engager à mettre en œuvre l'une des mesures suivantes au titre de chaque année pour laquelle elle reçoit une aide :
 - o Les mesures contenues dans le rapport d'audit énergétique précité ;
 - o Une réduction de l'empreinte carbone de sa consommation d'électricité de manière à ce qu'au 30% de l'électricité qu'elle consomme sur une année soit générée à partir de sources d'énergies renouvelables ;
 - o Des investissements d'au moins 50% de l'aide dans des projets qui entraînent une réduction substantielle des émissions de GES de l'installation.

12. Au vu de l'urgence climatique, des progrès importants au niveau de la décarbonation des secteurs économiques intensifs en énergie doivent être réalisés sur la période 2021 à 2030. En conséquence, la Chambre des salariés soutient pleinement l'introduction de certaines contreparties environnementales que les entreprises doivent mettre en œuvre afin de pouvoir bénéficier des aides étatiques.

13. Toutefois, le seul fait de garantir qu'au moins 30% de l'électricité consommée sur une année par l'entreprise bénéficiaire soit générée à partir de sources renouvelables nous semble insuffisant. Au vu des progrès qui sont réalisés au niveau de la production d'énergie verte, une quote-part de 30% manque d'ambitions ; nous proposons donc soit d'augmenter le taux, soit de prévoir au moins une augmentation progressive du taux au cours de la période 2021-2030. De plus, nous sommes d'avis que cette condition devrait obligatoirement être couplée à des investissements visant la réduction des émissions de GES de l'installation en question. Il ne suffit plus de s'engager seulement à se fournir en électricité renouvelable, il faut également que les installations augmentent l'efficacité énergétique de leur production tout en réduisant en même temps leurs émissions de GES.

14. En plus, notre Chambre dénonce le fait que les aides étatiques ne soient pas couplées à des conditions sociales. Le texte devrait, dans le cas où une aide financière est accordée, prévoir une interdiction concernant des licenciements économiques ou, si des licenciements s'avèrent inévitables, prévoir une obligation d'un plan de maintien dans l'emploi, voire une clause de réembauche prioritaire pour les salariés licenciés, en cas de recrutement ultérieur de personnel.

Fiche financière

15. En raison des difficultés liées à l'estimation de l'évolution du prix des quotas d'émissions de GES durant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, il est évidemment difficile de projeter l'évolution des dépenses liées aux aides introduites par le projet de loi sous avis.

16. Selon la fiche financière, les auteurs prévoient un budget moyen annuel de 50m€.

17. Notre Chambre regrette que le projet de loi ne communique ni sur le nombre d'entreprises ayant bénéficié du régime d'aides sur les dernières années, ni sur le nombre d'entreprises qui sont probables d'en profiter sur la période 2021-2030.

18. Au vu du rapport d'activité 2020 du Ministère de l'Economie, nous constatons que « *pour l'année 2020, un total de 10.603.005 euros fût consacré aux compensations. Une entreprise du secteur de la sidérurgie, y compris la fabrication de tuyaux sans soudure en acier (27.10), selon la NACE rév.1.1, une entreprise du secteur de la métallurgie du cuivre (27.44), selon la NACE rév.1.1. et deux entreprises du secteur de la production d'aluminium (27.42), selon la NACE rév.1.1, ont été les bénéficiaires respectifs.* »²

² Ministère de l'Economie, Rapport d'activité 2020 (Volume 1), p. 22.

19. Il appert donc que seulement 4 entreprises ont bénéficié de l'ancien régime en 2020.

20. Étant donné que la fiche financière prévoit des dépenses conséquentes sur la période 2021-2030, notre Chambre s'interroge sur le nombre de bénéficiaires potentiels du régime modifié tel que proposé par le projet de loi.

21. De plus, nous nous demandons si les bénéficiaires potentiels des aides financières correspondent vraiment aux entreprises qui se trouvent en difficulté à la suite de l'explosion des prix énergétiques et qui devraient être visées en première ligne par les aides étatiques ou s'il s'agit en réalité d'entreprises d'envergure, voire d'entreprises multinationales ayant réalisé des bénéfices importants en 2021 qui auraient tout à fait accès aux moyens financiers nécessaires pour résister à la crise économique.

22. Au vu de l'urgence climatique, notre Chambre se demande si lesdites aides sont toujours justifiées d'un point de vue écologique.

<i>Année</i>	<i>Budget</i>
2021	20m€
2022	20m€
2023	50m€
2024	50m€
2025	55m€
2026	55m€
2027	55m€
2028	60m€
2029	65m€
2030	70m€
TOTAL :	500m€

23. L'article 8 du projet de loi sous avis précise que le budget du régime d'aide ne devrait généralement pas dépasser 25% des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas d'émission de GES. Lorsque ce taux est dépassé, les ministres responsables doivent publier un rapport exposant les motifs pour lesquels ce montant a été dépassé (ces dispositions sont fixées dans l'article 10bis, paragraphe 6, alinéa 2, de la directive SEQE-UE).

24. Notons que cet article 10bis, paragraphe 6, de la directive SEQE-UE demande que « *les Etats membres s'efforcent également de ne pas utiliser plus de 25% des recettes tirées de la mise aux enchères de quotas pour les mesures financières* » instaurées par le projet de loi sous avis.

25. Dans ce contexte, notre Chambre revendique que les auteurs du projet de loi structurent lesdites aides de manière à ce qu'un dépassement du seuil de 25% des recettes tirées de la mise aux enchères de quotas soit strictement évité. Au vu de l'urgence climatique, il est indispensable de multiplier les investissements dans des mesures **induisant une réduction immédiate** des émissions de GES. Par conséquent, les dépenses liées aux aides financières instaurées par le projet de loi sous avis ne devraient dans aucun cas entraîner une réduction des autres subventions et investissements écologiques financés à travers les recettes tirées de la mise aux enchères de quotas d'émission de GES. Il vaut éviter à tout prix que la réduction immédiate des émissions de GES soit freinée au nom de la protection de la compétitivité économique !

Luxembourg, le 17 mai 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK