

N° 8462¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**instituant un régime d'aides en faveur de la transition
vers une économie à zéro émission nette**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.2.2025)

Dans le cadre de l'encadrement temporaire de crise et de transition de la Commission européenne¹ (ci-après, l'« Encadrement temporaire »), le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire un régime d'aides qui vise à accélérer la transition vers une économie à zéro émission nette, et qui devra être accordé et validé par la Commission européenne d'ici le 31 décembre 2025.

Ainsi, il est proposé de créer deux nouvelles aides : l'une pour la décarbonation de l'industrie manufacturière via l'électrification directe des procédés de production, et l'autre pour les investissements manufacturiers dans certains secteurs clés pour la transition énergétique.

*

En bref

- La Chambre de Commerce accueille très favorablement l'opportunité saisie par le Gouvernement pour introduire deux nouvelles aides pour les entreprises, telles que permises par l'Encadrement temporaire pour accélérer la transition de l'économie vers une économie zéro émission nette des Etats membres.
- Elle préconise d'apporter des précisions au paragraphe 2, point 2 de l'article 6 quant au versement de l'aide en faveur de la décarbonation de l'industrie étalée sur 10 ans, dans le cas de la non-atteinte de la réduction de gaz à effet de serre durant une année.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

CONTEXTE ET CONSIDERATIONS GENERALES

Tel qu'inscrit dans sa loi du 15 décembre 2020 relative au climat, le Luxembourg vise la neutralité carbone d'ici 2050. Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), mis à jour en juillet 2024, fixe les objectifs intermédiaires du Grand-Duché d'ici 2030, à savoir la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 55% par rapport à 2005, l'augmentation de l'efficacité énergétique de 42%, et l'atteinte d'une part de 37% d'énergies renouvelables dans sa consommation d'énergie finale.

Cependant, comme le rappelle également l'exposé des motifs du Projet, la transition vers une économie décarbonée est également indispensable pour lutter contre la dépendance énergétique, notamment des énergies fossiles, mise en évidence depuis le début de la guerre en Ukraine en février 2022, qui a fait grimper les prix de l'énergie, et ainsi mis à mal la compétitivité des entreprises et de

¹ Communication de la Commission européenne « Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine » (2023/C 101/03).

l'économie. Le développement massif et l'accès à de l'énergie d'origine renouvelable sur notre territoire, à un prix compétitif, ainsi que les investissements dans des solutions à bas carbone ou décarbonées (efficacité énergétique), contribuent à réduire la dépendance aux énergies, notamment d'origine fossiles, qui sont largement importées, et aux prix très volatils. Cela permet, entre autres, aux entreprises et aux industries de préserver leur compétitivité. Transition énergétique et écologique, et maintien de la compétitivité des acteurs économiques sont donc deux notions indissociables.

L'**Encadrement temporaire**¹ adopté en réponse à la forte hausse des prix de l'énergie survenue après le début de la guerre en Ukraine, a permis aux Etats membres d'aider financièrement les entreprises à y faire face. Cet encadrement permet également aux Etats membres d'instaurer des mesures pour accélérer la transition de l'économie vers une économie zéro émission nette, et ainsi peu à peu réduire la dépendance aux énergies fossiles.

C'est dans ce contexte que le Projet sous avis a pour objet d'**introduire deux nouvelles aides pour les entreprises**, en complément aux aides à l'investissement de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement², **octroyées au plus tard le 31 décembre 2025**³. Ces deux aides, non cumulables entre elles⁴, sont plus particulièrement destinées :

1. à la décarbonation de l'industrie manufacturière luxembourgeoise via l'électrification directe des procédés,
2. à l'accélération des investissements manufacturiers dans certains secteurs clés pour la transition énergétique.

Selon la fiche financière du Projet, alors que l'industrie au Luxembourg représentait 14,6% des émissions de gaz à effet de serre totales en 2019, un sondage a été mené par le Gouvernement auprès des entreprises éligibles, permettant d'estimer que la première aide citée devrait contribuer à la réduction de 100.000 tonnes d'équivalent CO₂, soit 6,5% des émissions de gaz à effet de serre de l'industrie (ETS et non-ETS) en 2019. Ces estimations seront affinées grâce à un second sondage prévu par le Gouvernement début 2025.

A noter que selon l'article 3, les aides introduites par le Projet doivent avoir un **effet incitatif**. Elles doivent donc inciter les entreprises à réaliser un investissement qu'elles ne feraient pas sans cette aide, en raison du manque de rentabilité de certains investissements notamment. Cela signifie que le début des travaux doit avoir lieu après la soumission de la demande d'aide par l'entreprise. Toutefois, malgré cette condition, l'aide pourra ne pas être accordée s'il apparaît que le projet est rentable sans aide, ou si l'entreprise se voit dans l'obligation d'effectuer certains investissements pour se mettre en conformité avec les réglementations nationales.

Aussi, dans un souci de digitalisation des procédures, il est précisé que les **demandes d'aides** des entreprises se feront exclusivement via une plateforme numérique gouvernementale sécurisée (actuellement MyGuichet).⁵

Concernant l'aide en faveur des projets d'électrification des procédés de production industriels (article 4 du Projet)

Les aides aux projets d'électrification des procédés de production industriels sont **destinées aux entreprises industrielles manufacturières** et seront attribuées après une **mise en concurrence** organisée, par le ministre, de manière ouverte, claire, transparente et non discriminatoire⁶. Chaque procédure de mise en concurrence ne devra pas dépasser 500 millions d'euros⁷, et l'aide par entreprise ne pourra pas dépasser 200 millions d'euros⁸. La **sélection des projets** se fera sur base du montant d'aide demandé (par l'entreprise) par tonne de CO₂ équivalent éliminée sur une période de 10 ans⁹.

² Ainsi que du projet de loi n°8386 modifiant la loi du 17 décembre 2017

³ Article 7 du Projet

⁴ Article 9 du Projet

⁵ Article 4, paragraphe 9 et article 5, paragraphe 8

⁶ Article 4, paragraphe 1^{er}

⁷ Article 4, paragraphe 8

⁸ Article 4, paragraphe 11

⁹ Article 4, paragraphe 10

Néanmoins, la fiche financière du Projet précise que le budget étatique total alloué à cette aide sera de 400 millions d'euros.

Il est précisé que l'investissement proposé **doit permettre de réduire d'au moins 40% les émissions directes** de gaz à effet de serre par rapport à la moyenne annuelle des émissions directes pendant les 5 années précédant la demande d'aide¹⁰, et ce **uniquement via l'électrification directe de procédés industriels** fonctionnant aux combustibles fossiles au moment de la demande¹¹.

En outre, l'aide accordée **ne peut pas avoir comme conséquence une augmentation de la capacité de production globale** de l'entreprise bénéficiaire, étant donné que seule la décarbonation d'un procédé de production existant peut être financé par l'aide d'Etat, et non la génération d'un profit supplémentaire¹².

Sous peine de pénalités mensuelles de retard, hors cas de force majeure indépendants de la volonté de l'entreprise, **l'achèvement et la mise en service** de l'installation électrifiée devra se faire **dans les 36 mois suivant la date d'octroi** de l'aide¹³. Cette condition doit, selon le commentaire de l'article, assurer la mise en œuvre effective de l'investissement subventionné, dans un délai relativement court pour accélérer efficacement la transition énergétique.

Concernant l'aide en faveur d'investissements dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette (article 5 du Projet)

Les aides en faveur d'investissements productifs dans les secteurs stratégiques pour la transition énergétique sont **destinées à toutes les entreprises** qui souhaitent effectuer un tel investissement sur le territoire national¹⁴ et soumettent leur **demande d'aide d'ici le 15 octobre 2025**¹⁵. Néanmoins, sous peine de restitution de l'aide¹⁶, elles doivent s'engager à maintenir les activités liées auxdits investissements productifs pendant un certain nombre d'années à compter de leur achèvement (5 ans pour les grandes entreprises et 3 ans pour les PME)¹⁷, et s'engager à ne pas avoir procédé à une délocalisation de leurs activités vers le Grand-Duché dans les 2 ans précédant l'investissement, ni à procéder à une délocalisation depuis le Luxembourg dans les 2 ans suivant l'investissement¹⁸.

Les **investissements éligibles** comprennent (1) la production d'équipements utiles pour la transition (batteries, panneaux photovoltaïques, turbines éoliennes, pompes à chaleur, électrolyseurs et technologies de CCUS¹⁹), (2) la production de composants essentiels destinés à la production des équipements précités, et (3) la production ou la valorisation de matières premières critiques nécessaires à la production des équipements et composants précités²⁰.

Le **montant et l'intensité de l'aide** dépend du lieu de l'investissement et de la taille de l'entreprise²¹, tel que décrit ci-dessous.

- a. Dans les zones non assistées, elle est plafonnée à 150 millions d'euros par entreprise par Etat membre, et de :
- (1) 15% des coûts éligibles pour les grandes entreprises,
 - (2) 25% des coûts éligibles pour les moyennes entreprises, et de
 - (3) 35% des coûts éligibles pour les petites entreprises.

10 Ou toutes les années depuis la mise en service de l'installation, si celle-ci a moins de 5 ans.

11 Article 4, paragraphe 2

12 Article 4, paragraphe 5

13 Article 4, paragraphe 7

14 Article 5, paragraphe 1^{er}

15 Article 5, paragraphe 8

16 Article 10 du Projet

17 Article 5, paragraphe 5

18 Article 5, paragraphe 7. Selon l'exposé des motifs du Projet, cette condition doit permettre d'« éviter une fragmentation du marché intérieur qui pourrait se trouver affaibli par une course aux subventions pouvant avoir des effets délétères pour les États membres qui ne disposent pas des mêmes moyens financiers ».

19 CCUS : carbon capture usage and storage

20 Article 5, paragraphe 2

21 Article 5, paragraphe 4

b. Dans les zones assistées²², elle est plafonnée à 200 millions d'euros par entreprise par Etat membre, et de :

- (1) 20% des coûts éligibles pour les grandes entreprises,
- (2) 30% des coûts éligibles pour les moyennes entreprises, et de
- (3) 40% des coûts éligibles pour les petites entreprises.

Néanmoins, la fiche financière du Projet précise que le budget étatique total alloué à cette aide sera de 20 millions d'euros.

**Concernant le versement aux entreprises bénéficiaires de l'aide
en faveur des projets d'électrification des procédés de production industriels
(article 6, paragraphe 2)**

Le versement de ladite aide se fera en plusieurs tranches. La première tranche est de 45% des coûts d'investissements du projet dès la mise en service de l'installation ou de l'équipement en question. La demande de versement de cette tranche devra impérativement se faire dans les 6 mois après la mise en service.

Puis, le montant restant dû sera versé à hauteur d'une tranche par an pendant les 10 années suivantes. Ces tranches seront toutefois versées sous condition explicite de l'atteinte d'un certain niveau de décarbonation au cours de l'année en question.

Selon la Chambre de Commerce, le texte du Projet ne permet pas de comprendre clairement si cette tranche sera simplement perdue et déduite du montant restant dû à l'entreprise, ou si elle pourra être reportée à une année ultérieure, dès l'atteinte de ce niveau de décarbonation. Il s'agirait de corriger cette ambiguïté au paragraphe 2, point 2 de l'article 6 du Projet, en prévoyant le cas échéant un report (dans une limite à déterminer) de cette tranche. En effet, bien que la Chambre de Commerce comprenne que les projets doivent se faire dans un temps relativement limité dans le but d'accélérer effectivement la transition, des imprévus (notamment techniques ou logistiques) peuvent survenir, retardant l'atteinte du niveau de décarbonation attendu. Une certaine flexibilité des aides à cet égard devrait être prise en compte.

**Concernant le versement de l'aide en faveur d'investissements
dans les secteurs stratégiques pour la transition énergétique
(article 6, paragraphe 3)**

Le versement de ladite aide se fera en principe après que l'ensemble des dépenses éligibles auront été réalisées, au plus tard 12 mois après la date de fin du projet stipulée sur la demande d'aide initiale. Toutefois, sur demande de l'entreprise, certaines tranches peuvent être versées après la réalisation d'une partie de ces dépenses, dans la limite de 3 tranches par an pour les PME et de 2 tranches par an pour les grandes entreprises.

Concernant la fiche financière du Projet

Selon la fiche financière du Projet, il est prévu que le régime d'aides repose sur la ligne budgétaire 36.051.043, dont un dépassement est anticipé dans la proposition budgétaire pour 2025.

Le **budget total alloué s'élève à 420 millions d'euros** : 400 millions pour l'électrification des procédés industriels (article 4) et 20 millions pour les investissements dans des secteurs stratégiques (article 5). La répartition des dépenses prévisionnelles est indiquée dans le tableau suivant. Ces montants seront ajustés en 2025, selon les auteurs.

²² Selon l'article 2, point 17, une **zone assistée** est définie comme étant une « zone située sur le territoire [...] [national] figurant sur la carte des aides à finalité régionale approuvée par la Commission européenne [...] ».

Propositions Budgétaires – 36.00.51.043

	<i>Budget</i>	<i>Dépenses prévisionnelles</i>				
	<i>total</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029-2038</i>
Aide en faveur des projets d'électrification des procédés de production industriels (Art. 4)	400 000 000	–	1 000 000	5 000 000	5 000 000	389 000 000
Aide en faveur d'investissements dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette (Art. 5)	20 000 000	–	1 400 000	5 000 000	5 000 000	8 600 000
Total	420 000 000		2 400 000	10 000 000	10 000 000	397 600 000

Source : Projet de loi n°8462

Par ailleurs, il est précisé qu'un budget additionnel pour le CTIE est nécessaire pour « établir la démarche de demande d'aide via MyGuichet ainsi que le traitement des aides à travers le back-office dédié du ministère de l'Économie ». La Chambre de Commerce aurait apprécié une estimation plus détaillée de ces besoins, ainsi que de son impact budgétaire.

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille très favorablement l'introduction de deux nouvelles aides en faveur des entreprises, dans le but d'accélérer la transition énergétique et la décarbonation. Elle salue la volonté du Gouvernement de saisir l'opportunité de mettre en oeuvre les aides étatiques permises par l'Encadrement temporaire.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

