

CdM/28/04/2025 25-016
N° dossier parl. : 8365

Amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

Les amendements gouvernementaux sous avis rendent rétroactive, au 1^{er} octobre 2024, la nouvelle aide financière « Klimabonus Mobilité » pour l'acquisition d'un vélo cargo.

Mais avant tout, un nouveau système d'échange de quotas d'émissions est introduit pour les secteurs du bâtiment, du transport routier, ainsi que des secteurs de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de la construction, non-couvert par le système d'échange de quotas d'émissions existant. Ce système, conçu comme mécanisme de marché, a comme but d'inciter les entreprises à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Or, il est prévisible que ce système entraîne une augmentation des prix des combustibles fossiles et des coûts supplémentaires pour les investissements dans les nouvelles technologies ou pour l'achat de droits d'émission ; coûts qui sont ensuite répercutés sur les acteurs suivants dans la chaîne de valeur.

La Chambre des Métiers souligne par ailleurs que les entreprises artisanales, dépendantes des véhicules pour leurs prestations de service, seront particulièrement affectées par la hausse des prix de l'énergie. Elle met en avant que les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises artisanales sont particulièrement vulnérables face à cette augmentation des coûts énergétiques, en raison de leurs difficultés à les compenser. Par conséquent, la Chambre des Métiers demande que les mesures et investissements visant à atténuer l'impact de la tarification du carbone tiennent particulièrement compte des entreprises artisanales et des entreprises situées dans les régions structurellement faibles, où l'infrastructure pour une mobilité à faibles émissions est insuffisante ou inexistante.

Finally, the Chamber of Professions questions the capacity to compensate the impact of carbon pricing on vulnerable citizens in the face of limited revenues from Luxembourg from the « Social Fund for Climate ».

* * *

Par sa lettre du 30 janvier 2025, Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet d'amendements gouvernementaux repris sous rubrique.

Les présents amendements gouvernementaux visent à modifier le projet de loi n° 8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. L'objet du projet de loi n° 8365 est de transposer en droit national les dispositions de la directive (UE) 2023/959¹ relative au système d'échange de quotas d'émission² qui concernent un nouveau système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) nommé « SEQE 2 » pour les secteurs du bâtiment, du transport routier, ainsi que des secteurs de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de la construction, non-couvert par le SEQE existant. Le projet de loi sous avis prévoit également les mesures nécessaires à la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/955 instituant un Fonds social pour le climat.³ Ce projet fait suite au projet de loi n° 8320 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat qui est entré en vigueur le 8 juin 2024⁴.

Le Conseil d'État a émis son avis relatif au projet de loi sous rubrique en date du 25 juin 2024, suivi de deux avis complémentaires concernant des amendements gouvernementaux en date des 5 juillet et 10 décembre 2024. Dans son avis complémentaire du 5 juillet 2024, le Conseil d'État a suggéré aux auteurs du projet de loi d'introduire une base légale pour les régimes d'aides financières couverts par le « Fonds climat et énergie »⁵ qui soit conforme aux prescrits constitutionnels.

En date du 4 septembre 2024, le Gouvernement en conseil a adopté un amendement visant à faire suite à l'avis complémentaire du 5 juillet 2024 du Conseil d'État en ce qui concerne le « Klimabonus Mobilité », c'est-à-dire, les aides financières visées par le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2019 portant introduction d'une aide financière pour la promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO₂ –

¹ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union

² Le délai de transposition est fixé au 30 juin 2024

³ Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 (JO L 130 du 15 mai 2023, p. 1-51)

⁴ Publié au Mémorial A n°221 du 4 juin 2024

⁵ L'article 14 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, tel que modifié par l'article 5 du projet de loi amendé, définit les investissements éligibles du « fonds climat et énergie »

modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.⁶

La troisième série d'amendements sous avis a pour objet, d'une part, de prendre en compte l'avis du Conseil d'État du 10 décembre 2024 afin de conférer au régime d'aides « Klimabonus Mobilité » une base légale conforme à la Constitution, et d'autre part, de rendre rétroactive au 1^{er} octobre 2024 la nouvelle aide financière « Klimabonus Mobilité » pour l'acquisition d'un vélo cargo, en raison du processus législatif long du projet de loi n°8365. La Chambre des Métiers souhaite rappeler dans ce contexte son avis du 2 septembre 2024 concernant le régime d'aides « Klimabonus Mobilité ». ⁷

Observations générales

L'objectif du nouveau système autonome d'échange de quotas d'émission applicable aux secteurs du bâtiments, du transport routier et autres secteurs visés à l'annexe III de la directive (UE) 2023/959, lesquels sont les secteurs de l'industrie de l'énergie, l'industrie manufacturière et la construction non-couverts par le SEQE existant, est de garantir des réductions d'émissions des gaz à effet de serre (GES) dans ces secteurs qui ont été difficiles à décarboner jusqu'à présent.

Contrairement au SEQE I, qui concerne majoritairement des grandes entreprises, les secteurs du bâtiment et du transport routier sont caractérisés par un très grand nombre de petits émetteurs de GES. Pour des raisons de faisabilité technique et d'efficacité administrative, le législateur européen a décidé de procéder à une réglementation en amont de l'émission de GES. Les obligations sous le SEQE II ne s'appliquent donc pas aux consommateurs de combustibles, mais aux fournisseurs, appelés « entités réglementées » qui fournissent des combustibles aux secteurs concernés.

L'allocation de quotas sous le SEQE II ne se fera que dans le cadre d'une mise aux enchères, sans aucune allocation à titre gratuit. De plus, une dérogation temporaire jusqu'en 2030 permettra aux États membres d'exempter les entités réglementées de l'obligation de restituer des quotas si une taxe carbone nationale supérieure au prix moyen des quotas est déjà en vigueur.

Le règlement (UE) 2023/955 identifie trois groupes cibles comme étant considérablement affectés par l'impact des coûts du nouveau système d'échange de quotas d'émissions SEQE II :

- « ménages vulnérables »⁸, les ménages en situation de précarité énergétique ou les ménages, y compris ceux à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui sont sensiblement touchés par les effets sur les prix de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur du bâtiment dans le champ d'application de la directive (CE) 2003/87 et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour rénover le bâtiment qu'ils occupent ;

⁶ L'avis de la Chambre des Métiers du 2 septembre 2024 sur le projet de règlement grand-ducal est consultable via ce lien : www.cdm.lu/mediatheque/media/klimabonus-mobiliteit

⁷ Dans son deuxième avis complémentaire du 10 décembre 2024, le Conseil d'État a retenu que l'amendement du 4 septembre 2024 ne suffisait pas à conférer une base légale suffisante au régime d'aide « Klimabonus Mobilité » conforme à la Constitution.

⁸ Article 2, point 10 du règlement (UE) 2023/955

- « microentreprises vulnérables »⁹, les microentreprises¹⁰ qui sont sensiblement touchées par les effets sur les prix de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur du bâtiment ou du transport routier dans le champ d'application de la directive (UE) 2003/87 et qui, aux fins de leur activité, ne disposent pas des moyens nécessaires soit pour rénover le bâtiment qu'elles occupent, soit pour acheter des véhicules à émissions nulles et à faibles émissions ou pour passer à d'autres modes de transport durables, y compris les transports publics selon le cas ;
- « usagers vulnérables des transports », les individus et les ménages en situation de précarité en matière de transport, mais également les individus et les ménages, y compris ceux à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui sont sensiblement touchés par les effets sur les prix de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par le secteur du transport routier dans le champ d'application de la directive (UE) 2003/87 et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour acheter des véhicules à émissions nulles et à faibles émissions ou pour passer à d'autres modes de transport durables, y compris les transports publics ;

Le présent projet de loi amendé prévoit également l'élaboration du « plan social pour le climat » exigé par le règlement (UE) 2023/955. Selon le considérant n 17 dudit règlement, chaque État membre doit présenter à la Commission européenne au plus tard le 30 juin 2025 un plan, contenant un ensemble de mesures et d'investissements pour faire face à l'impact de la tarification du carbone sur les publics vulnérables. Le plan doit poursuivre deux objectifs :

1. Fournir aux ménages vulnérables, aux microentreprises vulnérables et aux usagers vulnérables des transports les ressources nécessaires pour financer et réaliser les investissements dans l'efficacité énergétique, dans la décarbonation du chauffage et du refroidissement et dans les véhicules et la mobilité à émissions nulles et à faibles émissions, y compris au moyen de chèques, de subventions ou de prêts à taux zéro.
2. Atténuer les effets de l'augmentation du coût des combustibles fossiles sur le plus vulnérables et prévenir ainsi la précarité énergétique et la précarité en matière de transport pendant la période transitoire, jusqu'à ce que ces investissements aient été réalisés.

Le Fonds social pour le climat sera financé par les revenus de la mise aux enchères de 50 millions de quotas du SEQE et de 150 millions de quotas provenant de l'échange de quotas d'émission dans les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs, ainsi que les recettes tirées de la mise aux enchères des quotas concernant les nouveaux secteurs. Conformément à l'article 15 du règlement (UE) 2023/955 les États membres contribuent à hauteur d'au moins 25 % des coûts totaux estimés de leurs plans. Selon l'Annexe II du règlement (UE) 2023/955, la dotation financière maximale pour le Luxembourg au titre du Fonds correspond à 0,10 % du total, soit 66 102 592 euros (prix courants) pour la période 2026-2032.

⁹ Article 2, point 11 du règlement (UE) 2023/955

¹⁰ D'après l'article 2, point 9 du règlement (UE) 2023/955 une microentreprise est une entreprise qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros, calculé sur la base des articles 3 à 6 de l'annexe 1 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission.

Observations particulières

La Chambre des Métiers prend note des recettes limitées du Luxembourg en provenance du « Fonds social pour le climat » et s'interroge si ce montant est suffisant pour faire face à l'impact de la tarification du carbone sur les publics vulnérables.¹¹

En général, le système d'échange de quotas d'émission, institué par la directive 2003/87, pourra être considéré comme un instrument économiquement efficace et efficient pour atteindre l'objectif politique de réduction des émissions de GES, à condition qu'il soit mis en œuvre de manière parfaite. Il s'agit d'une mesure de marché qui vise à inciter les entreprises concernées à mettre en œuvre des mesures de réduction des émissions des GES. Ces mesures ne sont pas imposées de manière centralisée par l'État, mais décidées de manière décentralisée au niveau des entreprises elles-mêmes. Ce mécanisme de tarification doit ainsi conduire les entreprises à choisir l'option de réduction qui leur convient le mieux et qui est par conséquent la plus avantageuse et la plus rentable pour elles. Pour cette raison, il est particulièrement important de maintenir un choix technologique non biaisé afin de laisser aux entreprises et aux ménages la flexibilité nécessaire dans leurs choix d'options de réduction des émissions. Il est également compréhensible que ce mécanisme nécessite une compensation sociale afin d'atténuer l'impact de la tarification du carbone sur les publics vulnérables.

Le SEQE 2 entraînera une augmentation du prix des combustibles fossiles ainsi que des coûts supplémentaires pour les investissements dans les technologies de réduction des émissions de GES, ou pour l'achat de droits d'émission, qui seront répercutés sur les acteurs suivants dans la chaîne de valeur.

À cet égard, la Chambre des Métiers souhaite souligner que les entreprises artisanales sont particulièrement touchées par une hausse potentielle des prix de l'énergie en raison de leurs difficultés à pouvoir la compenser. Ainsi, par exemple les entreprises artisanales dépendent des véhicules de leur flotte pour effectuer des travaux chez les clients, elles sont immédiatement affectées par une augmentation des prix des combustibles. Il en est de même des installations de production qui ne peuvent pas être décarbonisées du jour au lendemain. Donc non seulement les micro-entreprises peuvent être vulnérables, mais aussi les entreprises fortement dépendantes de la main-d'œuvre, comme les entreprises artisanales, qui ont déjà des coûts élevés et seraient encore plus lourdement impactées par des augmentations de coûts de l'énergie et des investissements supplémentaires dans la décarbonisation.

D'un point de vue macroéconomique, la hausse des prix des combustibles déjà renforcée par des facteurs externes tels que des événements géopolitiques, sera amplifiée par ce facteur interne, à savoir le système d'échange de quotas d'émission européen ; de sorte que le risque d'inflation est réel. La Chambre des Métiers met en garde contre une telle évolution qui entraînerait une hausse globale des prix, dont notamment les matières premières et les matériaux de construction.

Ainsi, la Chambre des Métiers demande que les mesures visant à atténuer l'impact de la tarification du carbone sur les publics vulnérables tiennent particulièrement compte des entreprises artisanales et des entreprises situées dans les régions structurellement

¹¹ Les coûts des mesures fournissant une aide directe temporaire au revenu des ménages vulnérables et aux usagers vulnérables des transports sont limités à 37,5 % des coûts totaux estimés du plan.

faibles, où l'infrastructure pour une mobilité à émissions nulles et à faibles émissions est insuffisante ou inexistante. Elle recommande fermement que l'infrastructure soit développée de manière ciblée dans ces régions, sinon les micro-entreprises et les ménages concernés ne pourront pas bénéficier des mesures de réduction des émissions, même s'ils souhaitent y avoir recours.

Enfin, la Chambre des Métiers attire l'attention sur le risque d'augmentation de la charge administrative pour les entreprises et des dépenses au budget central de l'État lié à la gestion de ces mécanismes de redistribution.

* * *

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 28 avril 2025

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président