

N° 6855²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(7.1.2016)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis crée un nouveau cadre législatif pour le régime d'aides pour les entreprises dans le domaine de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il couvre à la fois les entreprises industrielles et les entreprises du secteur des classes moyennes, qui sont actuellement soumises à deux régimes distincts.

Si le projet reprend les régimes d'aides actuels, il introduit néanmoins de nouveaux régimes d'aides dont notamment ceux pour les projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments, les réseaux de chaleur et de froid efficaces, le recyclage et le réemploi des déchets ainsi que les infrastructures énergétiques.

La Chambre des Métiers salue l'élaboration d'un nouveau dispositif légal visant à remplacer le régime de la loi du 18 février 2010 qui viendra à échéance fin 2016, par référence au projet de loi concernant le budget de l'Etat pour 2016.

Le nouveau régime d'aides pour les entreprises constitue un instrument de référence afin d'atteindre les objectifs nationaux visés en matière de climat et d'énergie. Par ailleurs, il permettra aux entreprises de moderniser technologiquement leurs activités de production et de devenir plus efficaces en matière d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Les entreprises qui sont confrontées à des coûts salariaux élevés et à une concurrence étrangère toujours plus rude pourront ainsi gagner en termes de productivité et de compétitivité.

La Chambre des Métiers accueille favorablement qu'aucun taux d'intensité de l'aide ne baisse et que le taux d'intensité de l'aide à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique augmente de dix points.

En ce qui concerne les formalités de demande d'aides, la Chambre des Métiers insiste à ce qu'une attention particulière soit accordée à la simplification administrative et à une exécution rapide du paiement des aides afin que celles-ci puissent être considérées dans le contexte du financement initial des projets.

Elle insiste par ailleurs sur la nécessité qu'un accompagnement adéquat soit fourni par les autorités et elle demande que les chambres professionnelles patronales, premiers contacts pour les entreprises, disposent de toutes les informations nécessaires pour pouvoir fournir un conseil adéquat aux requérants et pour pouvoir les guider dans leurs démarches.

La Chambre des Métiers se montre satisfaite des projections relatives aux montants des aides prévus dans le domaine de l'environnement entre 2016 et 2020. Elle y voit une réelle redynamisation de la protection de l'environnement auprès des entreprises. Elle salue tout particulièrement le nouveau régime d'aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments, qui contribuera à inciter les entreprises à mettre en oeuvre des standards élevés en matière de performance énergétique des bâtiments.

Tout en espérant que les nouveaux régimes d'aides introduits permettront de dynamiser le secteur de l'économie circulaire ainsi que celui des énergies renouvelables, elle demande à être représentée

dans la commission consultative qui doit donner son avis sur les différentes demandes d'aides. Elle est finalement d'avis que les nouveautés introduites en matière de régimes d'aides doivent être communiquées à large échelle aux entreprises.

*

Par sa lettre du 3 août 2015, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi vise à mettre en place un nouveau cadre législatif pour le régime d'aides visant à encourager les entreprises à des investissements contribuant à une meilleure protection de l'environnement et à une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Il envisage ainsi de remplacer le dispositif établi par la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, qui a été d'application jusqu'au 31 décembre 2013 et qui, par le truchement de la loi budgétaire, a été prorogé à deux reprises, une fois jusqu'au 31 décembre 2014 puis jusqu'au 31 décembre 2015. Le projet de loi concernant le budget de l'Etat de 2016 prorogé à nouveau ladite loi jusque fin 2016.

Pour le nouveau régime d'aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, le Gouvernement a opté de se baser „sur le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité“. Ce texte européen présente les critères de compatibilité de certains types d'aides avec le marché intérieur, notamment en relation avec les définitions, mesures, coûts admissibles et intensités d'aides.

Cette manière de procéder présente l'avantage que le régime d'aides national afférent n'a pas besoin d'être notifié à la Commission européenne et d'être ainsi déclaré compatible avec le marché intérieur, avant qu'il ne puisse sortir ses effets.

*

LES NOUVEAUTES INTRODUITES PAR LE NOUVEAU REGIME D'AIDES

Le nouveau régime d'aides rend éligible „*toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*“. Il couvre donc toutes les entreprises, y compris notamment les entreprises industrielles et les entreprises du secteur des classes moyennes.

En application des bases légales actuellement en vigueur, les deux groupes d'acteurs économiques pré-mentionnés sont couverts par deux régimes distincts.

Le présent projet de loi reprend dans le fond les régimes d'aides de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, à savoir:

- les aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà de normes de protection environnementale de l'Union ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles normes,
- les aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union,
- les aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique,
- les aides aux investissements dans la cogénération à haut rendement,
- les aides aux investissements en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,
- les aides aux études environnementales.

De nouveaux régimes d'aides sont introduits, dont notamment:

- les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments,
- les aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés (nouveau pour les entreprises industrielles),

- les aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces,
- les aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets,
- les aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers salue l'élaboration d'un nouveau dispositif légal visant à remplacer le régime de la loi du 18 février 2010. Elle espère que le nouveau cadre légal pourra être mis en place rapidement afin de garantir une orientation nouvelle du régime d'aides.

La Chambre des Métiers approuve le fait que les autorités compétentes aient calqué le nouveau régime d'aides d'Etat à la protection de l'environnement sur le règlement de la Commission européenne. Ceci permet notamment d'éviter une procédure de notification à la Commission européenne, procédure qui risque de durer un certain laps de temps, pendant lequel la loi ne peut être appliquée.

Il est à relever que par rapport à la loi du 18 février 2010, aucun taux d'intensité de l'aide ne baisse et le taux d'intensité de l'aide à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique augmente de dix points.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette disposition, étant donné que le plus grand potentiel d'économies d'énergie réside notamment dans les mesures d'efficacité énergétique. Il importe aussi de rappeler qu'un grand potentiel d'économies d'énergie réside plus particulièrement au sein des entreprises et il est essentiel de l'exploiter davantage à l'avenir.

Par ailleurs, le Conseil européen d'octobre 2014 a adopté un cadre d'action, à l'horizon 2030, en vue:

- d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40% par rapport aux niveaux de 1990,
- d'un objectif global contraignant d'au moins 27% d'énergies renouvelables au niveau de l'Union européenne ainsi que
- d'une amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27%.

Il s'ensuit des objectifs ambitieux en matière de politique de climat et d'énergie pour le Luxembourg, qui importe principalement ses énergies. Il convient dès lors de réduire cette dépendance vis-à-vis de l'étranger dans le futur.

De ce fait, la Chambre des Métiers est d'avis que le Luxembourg doit se donner les moyens pour atteindre les objectifs fixés en matière de climat et d'énergie. Le présent régime d'aides à destination des entreprises constitue donc un instrument de référence important afin d'atteindre les objectifs visés.

En outre, il permettra aux entreprises de moderniser leurs activités de production, d'innover au niveau des meilleures technologies disponibles et de devenir plus efficaces en matière de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Les entreprises qui sont confrontées à des coûts salariaux élevés et à une concurrence étrangère toujours plus rude pourront ainsi gagner en termes de productivité et de compétitivité.

Le nouveau régime d'aides contribue également à générer un effet bénéfique en termes de création et de stabilisation d'emplois.

La Chambre des Métiers espère que les nouveaux instruments d'aides, plus particulièrement les aides en faveur du recyclage et du réemploi des déchets ainsi que celles en faveur des infrastructures énergétiques, permettront de dynamiser le secteur de l'économie circulaire, actuellement en plein développement au Luxembourg, ainsi que celui des énergies renouvelables. Ces domaines représenteront des potentiels de marchés importants pour les PME de l'Artisanat.

1.1. Concernant les procédures de demandes d'octroi des aides

Le nouveau régime d'aides prévoit que la demande d'aides doit être faite avant le début des travaux, le but de cette mesure étant de favoriser des projets d'investissements auprès des entreprises qui ne les auraient pas réalisés en l'absence d'aides étatiques.

La Chambre des Métiers est d'avis que ce nouveau principe devrait être communiqué à large échelle aux entreprises concernées, et plus particulièrement aux PME qui vont devoir s'y adapter. Par ailleurs,

des séances d'information régulières devraient être prévues afin de sensibiliser les entreprises aux nouvelles dispositions.

En ce qui concerne les procédures de demande d'aides, la Chambre des Métiers insiste à ce qu'une attention particulière soit accordée à la simplification administrative et à une exécution rapide du paiement des aides afin que ces dernières puissent être considérées dans le cadre du financement initial des projets.

Elle insiste par ailleurs sur la nécessité qu'un accompagnement adéquat soit fourni par les autorités et elle demande à ce que les chambres professionnelles patronales, premiers contacts pour les entreprises concernées, soient outillées afin de fournir des conseils circonstanciés aux requérants et de les guider dans leurs démarches.

Le respect du principe de transparence, en ce qui concerne les critères d'octroi et les taux d'intensité des aides appliquées, devrait être de mise. Il importe également qu'une approche simple soit déterminée en vue de la définition de méthodes d'évaluation pour les cas où les aides admissibles seraient déterminées par rapport à une „référence contrefactuelle“.

La Chambre des Métiers demande par ailleurs à être consultée lors de l'élaboration du „guide du requérant“. Elle est en effet d'avis que pour les PME de l'Artisanat, la documentation à remettre en cas de demande d'octroi des aides devrait respecter les principes de l'utile et du nécessaire ainsi que celui du „Think small first“, ce afin de ne pas décourager les investissements auprès de ces entreprises.

1.2. Concernant le volume total des aides allouées (2016-2020)

En ce qui concerne le montant des aides prévu dans la programmation pluriannuelle du Ministère de l'Economie, la fiche financière annexée au projet de loi prévoit un premier dédoublement des aides pour le secteur des classes moyennes en 2016 et 2017 et un second dédoublement des aides en 2017 et 2018.

Le projet de loi met en évidence des aides de 1,5 million d'euros pour le secteur des classes moyennes pour l'année 2016, montant qui sera augmenté continuellement jusqu'à atteindre 8,6 millions d'euros en 2020.

Le montant cumulé des aides pour le secteur de l'industrie et des classes moyennes dans le domaine de la protection de l'environnement est estimé à 125 millions d'euros pour la période allant de 2016 à 2020. Dans le cadre des régimes d'aides actuellement en place, le montant alloué à l'industrie s'élevait à 52,4 millions d'euros de 2010 à mi-2015, alors que le montant accordé aux classes moyennes durant cette même période est resté relativement faible.

La Chambre des Métiers approuve les projections présentées dans le projet de loi sous avis pour le domaine de l'environnement. Elle y voit une réelle redynamisation du soutien public aux entreprises en général et aux PME en particulier en matière de protection de l'environnement auprès des entreprises. Le projet de loi sous avis prévoit également, par référence au règlement européen précité, que l'intensité de certaines aides pourra être majorée de 20 points de pourcentage pour les petites entreprises et de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises.

La Chambre des Métiers approuve explicitement cette disposition qui soutient les investissements nouveaux dans les PME.

1.3. L'intégration de deux régimes d'aides en un seul régime d'aides

Actuellement, la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes définit en son article 4 un régime d'aide spécial en vue d'encourager et de soutenir les PME en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Le règlement grand-ducal du 24 novembre 2005, portant exécution de l'article 4 de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes et instituant un régime d'aides en vue d'encourager et de soutenir les PME luxembourgeoises en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles, fixe la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles ainsi que les conditions et les modalités d'exécution.

La Chambre des Métiers se doit de constater que le projet de loi sous avis ne contient ni assez d'informations suffisantes sur le régime spécial actuel d'aides des classes moyennes, ni information sur une future réforme de celui-ci, alors que le texte sous rubrique s'applique aussi bien aux entreprises industrielles qu'à celles du secteur des classes moyennes.

La Chambre des Métiers est d'avis que le nouveau régime d'aides sous objet doit servir à mettre en vigueur une politique promouvant les PME en général et plus particulièrement celles de l'Artisanat dans le domaine de la protection de l'environnement.

Aux yeux de la Chambre des Métiers, le très faible nombre de demandes d'aides enregistré pendant les dernières années dans le secteur des classes moyennes par rapport à celui de l'industrie sous les régimes d'aides actuels peut notamment s'expliquer par l'absence d'une liste officielle des technologies éligibles avec des critères d'octroi clairs mais aussi par un manque de transparence concernant les taux d'aides appliqués. Ce manque d'informations claires de la part des autorités compétentes était dans le passé une des raisons expliquant le manque d'engouement des PME face à ce régime depuis son instauration en 2004.

En conclusion, la Chambre des Métiers salue le fait que le régime d'aides sous rubrique s'oriente sur les objectifs nationaux et européens en matière de climat et d'énergie et les décline sur différentes technologies éligibles.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 3 – Champ d'application

Cet article explicite le fait que „*toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*“ sont éligibles.

La Chambre des Métiers est d'avis que les termes „personnes physiques“ peuvent prêter à confusion étant donné que seules les personnes physiques qui exercent une activité économique sont visées dans le présent contexte.

Les autres personnes physiques peuvent en effet bénéficier des aides prévues par le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

De ce fait, la Chambre des Métiers demande aux auteurs du texte sous avis de reformuler cette disposition de sorte que „*toutes les entreprises légalement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*“ soient éligibles et de reprendre la définition du terme „entreprise“ à l'article 2, à l'instar de la définition contenue dans la „loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales [...], qui énonce:

„entreprise“: toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique.“

Ad Article 7 – Aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments

Cet article instaure des aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments.

Les aides peuvent prendre la forme d'une dotation, de fonds propres, d'une garantie ou d'un prêt octroyés à un fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ou à un autre intermédiaire financier, qui les répercute intégralement sur les bénéficiaires finals, à savoir les propriétaires ou les locataires de bâtiments.

Ce fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique à créer sera un nouvel instrument favorisant la promotion de l'efficacité énergétique des bâtiments dans les secteurs résidentiels et non résidentiels.

La Chambre des Métiers approuve ce nouveau dispositif pour les bâtiments. Il y a lieu de constater cependant qu'il ne s'applique que pour les investissements allant au-delà des exigences déjà adoptées en matière de performance énergétique.

Étant donné que, déjà maintenant, des standards de performance énergétique élevés sont exigés en la matière, il est difficilement concevable que les propriétaires aillent encore au-delà de ces exigences.

Les projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments peuvent cependant inclure des investissements au niveau de nouvelles infrastructures TIC (technologies de l'information et de la communication), du smart metering, du stockage d'énergie et d'autres innovations impactant le bilan énergétique du bâtiment.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers soutient l'approche des auteurs du projet de loi sous avis qui veulent que le régime d'aides puisse contribuer à mettre en oeuvre davantage de bâtiments à performance énergétique élevée, ce qui réduira la facture énergétique des entreprises.

Les aides en faveur de l'efficacité énergétique doivent par ailleurs mobiliser des investissements supplémentaires auprès d'investisseurs privés à hauteur de 30%, au minimum, du financement total fourni à un projet promouvant l'efficacité énergétique.

Il s'ensuit que les demandes d'aides pour les projets qui n'arrivent pas à respecter les exigences devront être notifiées à la Commission européenne.

Ad article 19 – Procédure d'octroi

Cet article prévoit que les ministres compétents ne peuvent octroyer les aides qu'après avoir demandé l'avis d'une commission consultative dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Afin de favoriser le dialogue autour de l'interprétation des critères d'octroi par rapport à des projets d'investissements individuels, tout comme l'échange d'expérience entre les autorités compétentes et le secteur privé, la Chambre des Métiers demande à être représentée dans ladite commission consultative.

*

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 7 janvier 2016

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

