

Le plan national intégré de l'énergie et du climat

Appréciation de la Chambre des Métiers



27 mars 2020

Résumé structuré

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'un plan national intégré de l'énergie et du climat (PNEC) et soutient le Gouvernement dans sa démarche de respecter l'Accord de Paris et dans son ambition de limiter au maximum le réchauffement de l'atmosphère.

Le plan prévoit un grand nombre de mesures et de stratégies qui pourraient constituer des pistes efficaces pour réduire l'empreinte carbone du pays et en même temps créer des opportunités de taille pour les entreprises artisanales. Faute de détails et de calendrier précis de mise en œuvre, il est cependant difficile de juger l'efficacité des dispositifs annoncés. Pour cette raison, la Chambre des Métiers lance un appel aux auteurs du PNEC de définir un plan de réalisation détaillé tout en priorisant les dispositifs les plus efficaces en matière de respect équilibré des trois piliers du développement durable qui sont la dimension environnementale, sociale et économique.

Certaines mesures affichées ne sont pas favorables aux entreprises pour rester compétitives sur le marché et auront un impact négatif sur leurs coûts. Dans ce cas, la Chambre des Métiers revendique des mesures compensatoires pour permettre une transition énergétique sans impact financier négatif aux entreprises, alors qu'elles sont d'ores et déjà mises à rude épreuve en raison de la pandémie du Coronavirus. Il s'agit de construire un plan qui soutient l'économie luxembourgeoise et de saisir même l'opportunité pour augmenter son degré de diversification.

La transition énergétique ne saura pas se faire sans l'Artisanat et les dispositifs du PNEC doivent permettre aux PME artisanales de libérer leur potentiel à construire un pays durable. Ainsi, il importe de soulager les entreprises artisanales à tous les niveaux, notamment en réduisant et en simplifiant les procédures administratives, en leur fournissant les bonnes informations, de l'assistance technique et en introduisant des incitatifs financiers et fiscaux pour faciliter la décarbonisation de leur propre fonctionnement.

Au lieu d'élargir l'Accord volontaire de l'industrie aux PME, la Chambre des Métiers demande l'introduction d'instruments plus appropriés aux besoins du secteur, en l'occurrence un Pacte Climat Artisanat qui contient un régime d'aide spécifique aux PME, l'introduction d'un nouveau programme d'accompagnement Fit4Climate, et surtout la mise en place rapide de projets-pilotes sectoriels.

En matière des objectifs sectoriels, la Chambre des Métiers constate des différences notables entre les secteurs affichés au niveau du projet de loi relative au climat et ceux dans le PNEC. Si la Chambre des Métiers peut approuver les objectifs sectoriels, elle est cependant d'avis que ces derniers doivent être facilement compréhensibles, mesurables et surtout atteignables à coûts réalistes et ne mettant pas en péril la survie d'une entreprise.

Concernant la conception de la taxation CO₂, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il est essentiel de considérer deux aspects importants : une neutralisation de la taxe au niveau de l'échelle mobile des salaires pour soutenir un changement de comportement dans le chef des consommateurs, et, pour les entreprises, une conception incitative avec soit une dé-(ré-)duction de la taxe en cas d'investissement

réalisé, soit une exemption de la taxe en cas d'absence de technologie plus écologique.

Enfin, la Chambre des Métiers est d'avis que l'impact sur les finances publiques de certaines mesures est étudié de manière trop timide. En l'occurrence, tandis que la délocalisation des ventes des carburants aura une conséquence négative notable sur les recettes de l'Etat, elle ne contribuera en réalité pas à la diminution des émissions au niveau global. Il importe donc de décider uniquement des mesures qui ont un vrai impact sur la réduction des émissions de GES. Au lieu de déplacer le « problème » au-delà des frontières, les recettes générées pourraient être utiles pour construire via le fonds climat et énergie l'infrastructure nécessaire pour la transition énergétique. Au besoin, l'achat de droits d'émissions devrait être envisagé pour atteindre les objectifs (en cas de nécessité), option qui n'est malheureusement pas adressée au présent plan, bien que le fonds climat et énergie l'ait prévue.

* * *

1. Considérations générales

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'un plan national intégré de l'énergie et du climat (PNEC) qui servira en tant qu'instrument principal pour guider le pays vers une empreinte en carbone minimalisée. Le changement climatique constitue un des défis majeurs de notre époque auxquels la présente génération, et surtout les futures générations doivent faire face. L'Artisanat soutient le Gouvernement dans sa démarche de respecter l'Accord de Paris et dans son ambition de limiter au maximum le réchauffement de l'atmosphère.

Qui plus est, la Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement devrait saisir l'opportunité pour fortifier l'économie luxembourgeoise en construisant un plan qui servira non seulement à réduire les impacts environnementaux des entreprises, mais qui aidera surtout à développer les infrastructures nécessaires pour les nouvelles technologies, afin de faciliter ainsi des nouveaux services, des modèles d'affaires alternatifs et en finalité une augmentation de la diversification de l'économie.

Ce sont les entreprises artisanales en particulier qui sont les experts incontournables dans le domaine des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, notamment au sein du secteur de la construction, ou encore dans les secteurs de maintenance et de réparation. Elles doivent donc figurer comme interlocuteur de premier ordre pour le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'affiner les mesures surtout dans les secteurs susmentionnés, et particulièrement en relation avec la mise en œuvre pratique sur le terrain.

1.1. Un plan avec beaucoup de bonnes pistes, mais sans profondeur

Le PNEC prévoit une ribambelle de mesures et stratégies qui peuvent certainement constituer des pistes efficaces, mais dont leurs mécanismes détaillés font encore malheureusement défaut. Ainsi, le présent plan, qui donne l'impression d'un simple référencement de bonnes intentions dans beaucoup de passages, ne permet pas de juger son efficacité faute de détails et surtout de calendrier précis de mise en œuvre. Le texte est entaché de flou important, ce qui se montre par l'emploi accentué de

certaines verbes et de leur utilisation en mode conditionnel : à titre d'exemple, le verbe « prévoir », qui est synonyme d'« envisager » et donc sans engagement concret, est employé une quarantaine de fois et le verbe « pouvoir » y figure plus de vingt fois au conditionnel. Sans plan de réalisation détaillé avec des délais fixés et attribution de responsable pour chaque action, il y a un grand risque que les objectifs, qui sont plus qu'ambitieux, ne puissent pas être atteints à la fin de la période prévue, sachant que la mise en œuvre sur le terrain risque de prendre du temps. Il faut éviter de prendre à l'approche de 2030 des mesures supplémentaires qui pourraient porter préjudice aux citoyens et aux entreprises indigènes, comme par exemple une majoration démesurée de taxes environnementales. C'est pour cette raison que la Chambre des Métiers lance un appel aux auteurs du PNEC de définir un plan de réalisation détaillé tout en priorisant les dispositifs les plus efficaces en matière de respect équitable des trois piliers du développement durable qui sont la dimension environnementale, sociale et économique.

Certaines mesures et stratégies, en l'occurrence la stratégie de rénovation, le développement de l'économie circulaire et des énergies renouvelables sont étroitement liées au métier et au savoir-faire des entreprises artisanales qui agissent déjà maintenant au premier plan pour implémenter des solutions circulaires et durables. Il importe donc d'affiner ces dispositions ensemble avec le secteur de l'Artisanat, afin de garantir une implémentation rapide et efficace. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers a déjà partagé en 2019 avec les Ministères concernés des propositions concrètes et pragmatiques sur plusieurs sujets, comme l'économie circulaire¹, la déconstruction sélective², des propositions de réforme du régime d'aide PRIMeHouse et l'efficacité énergétique dans les entreprises artisanales³.

1.2. Construire un plan pour soutenir l'économie luxembourgeoise et fortifier l'Artisanat

Certaines mesures affichées ne sont pas favorables aux entreprises pour rester compétitives sur le marché et auront un impact négatif sur leurs coûts. Le prix carbone appliqué de manière généralisée, une obligation de rénovation de bâtiments non-résidentiels ou encore une obligation de la mise en œuvre des résultats des audits énergétiques peuvent être cités comme mesures-clés qui risquent d'entraver la croissance économique ou même mettre en péril certaines entreprises. En effet, la pandémie du Coronavirus est en train de confronter les entreprises à des difficultés financières aiguës, de sorte que des contraintes supplémentaires démesurées risqueraient de menacer la survie de beaucoup d'entre elles.

La Chambre des Métiers est d'avis que le Gouvernement a le devoir de veiller à ce que le tissu économique luxembourgeois garde son degré de diversification, respectivement qu'il soit augmenté par le développement de nouveaux modèles d'affaires au cours de la transition énergétique. Des mesures qui haussent la structure des coûts des entreprises de manière drastique pourraient provoquer le contraire : les grandes entreprises industrielles pourraient quitter le pays voire même

¹ <https://www.cdm.lu/media/Economie-circulaire-dans-les-entreprises-artisanales.pdf>

² <https://www.cdm.lu/media/201907-De-construction-se-lective.pdf>

³ <https://www.cdm.lu/media/Efficacite-e-nerge-tique-entreprises-artisanales.pdf>

le continent et de nombreuses PME pourraient être poussées dans la faillite. Il est ainsi primordial de veiller à ce que le « level playing field » entre les entreprises indigènes et les entreprises étrangères soit respecté scrupuleusement.

Pour cette raison, la Chambre des Métiers plaide pour une politique forte en matière de soutien aux entreprises, afin de leur donner les moyens nécessaires pour diminuer à la fois leur propre empreinte carbone et contribuer activement à la décarbonisation du pays.

L'Artisanat est situé au cœur de l'économie luxembourgeoise, de l'emploi et de la cohésion sociale. Il peut contribuer énormément pour réaliser les objectifs posés, et il est évident que l'exécution des mesures et stratégies proposées dans le PNEC requiert une implication totale du secteur artisanal. La transition énergétique ne saura pas se faire sans l'Artisanat et les dispositifs pris doivent permettre aux PME artisanales de libérer leur potentiel à construire un pays durable.

Ainsi, il importe de soulager les entreprises artisanales à tous les niveaux, notamment en réduisant et en simplifiant les procédures administratives (surtout en matière de construction), en leur fournissant les bonnes informations, de l'assistance technique et en introduisant des incitatifs financiers et fiscaux pour faciliter la décarbonisation de leur propre fonctionnement.

Afin de ne pas mettre en péril l'activité des PME artisanales, il est essentiel de procéder à une évaluation des impacts en termes de coûts supplémentaires pour chaque dispositif envisagé et le cas échéant de prendre des mesures compensatoires, pour que la transition énergétique soit effectuée sans augmentation des frais de fonctionnement des entreprises.

1.3. 3 propositions pour transformer l'Artisanat en filière « ultra-efficente »

1. Analyse sectorielle et projets pilotes

Une analyse préliminaire de la consommation d'énergie par corps de métier serait de mise, afin de concentrer les premières actions sur les secteurs les plus « énergivores ». Cette analyse devrait contenir un état des lieux précis pour fixer le point de départ, une évaluation du potentiel d'économies en énergie, un inventaire exhaustif contenant les meilleures technologies disponibles et finalement un calcul précis des montants d'investissements nécessaires.

Ensuite, des projets pilotes à plusieurs niveaux devraient être mis en place, en commençant à petite échelle au niveau de l'entreprise, puis au niveau de zones d'activités économiques dans son ensemble pour détecter les synergies possibles. Ces projets devraient être encadrés scientifiquement, afin de vérifier et démontrer l'efficacité des mesures.

2. Pacte Climat Artisanat

Le PNEC prévoit un instrument d'accompagnement intégré pour les PME qui complètera l'Accord volontaire de l'industrie ainsi que le nouveau dispositif « de-risking ». La Chambre des Métiers s'étonne du fait que les responsables politiques aient l'intention de raccorder le dispositif PME à celui de l'industrie, tandis que l'accord de coalition 2018-2023 avait prévu un élargissement du Pacte climat des communes aux petites et moyennes entreprises. Elle est d'avis qu'il ne soit pas opportun de créer un outil commun pour les secteurs industrie et Artisanat, parce

qu'ils se distinguent de manière fondamentale entre autres par le volume en énergie consommé. Qui plus est, les PME artisanales ne possèdent ni les moyens financiers respectivement les ressources humaines nécessaires ni le temps adéquat à se consacrer aux tâches imposées par l'accord tel qu'il a été conçu. L'instrument n'étant pas adapté aux petites et moyennes structures, il en résultera une adhésion timide des entreprises artisanales et les objectifs risquent de ne pas être atteints.

La Chambre des Métiers plaide plutôt pour un instrument complémentaire au Pacte climat des communes, un Pacte Climat Artisanat, avec une approche sectorielle et en créant une forte structure de support, tel qu'un « one-stop-shop » de la transition énergétique, pour orienter les PME artisanales notamment vers l'efficacité énergétique, la circularité et la durabilité. Au départ de cette nouvelle structure, des réseaux d'entreprises intra-sectoriels pourraient être formés et des larges campagnes de sensibilisation et d'information pourraient être orchestrées.

3. Régime d'aide spécifique PME et Fit4Climate

La Chambre des Métiers demande la création d'un régime d'aide spécifique aux PME dans le cadre du Pacte Climat Artisanat avec l'accent mis sur l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables, tout en limitant au strict minimum les obstacles de toute nature, tels que des démarches administratives longues et complexes. Le papier de réflexion « L'efficacité énergétique des entreprises artisanales » de la Chambre des Métiers cite des propositions pragmatiques, comme des nouveaux instruments de financement pour la rénovation énergétique des bâtiments fonctionnels ou des aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique concernant les technologies transversales. En outre, le Gouvernement a la possibilité de rapidement mettre en place un tel outil, étant donné que la base légale existe depuis 2017 via la loi relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

En complément du « one-stop-shop » de la transition énergétique, la Chambre des Métiers propose à ce qu'un nouveau programme d'accompagnement des PME « Fit 4 Climate » soit mis en place en élargissant la démarche de soutien aux entreprises effectuée dans le chef de Luxinnovation. A l'instar du programme « Fit 4 Digital » qui connaît un grand succès auprès des entreprises artisanales, ces dernières pourraient prendre recours via des vouchers à des consultants experts dans le domaine pour leur apporter l'assistance technique nécessaire à la transformation décarbonisée au sein d'une PME.

2. Observations particulières

2.1. Les objectifs

Le PNEC affiche des objectifs très ambitieux pour l'horizon 2030 : une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 55 % par rapport à 2005, une part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute de 25 % et un objectif d'efficacité énergétique de 40 à 44 % (par rapport aux Primes européen de 2007).

Initialement l'objectif de réduction des émissions de GES avait été fixé à hauteur de 40 % pour 2030, mais en vue du « Green Deal », qui vise entre autres à reconsidérer

ces objectifs, le Gouvernement a décidé d'anticiper la décision de la Commission européenne en réhaussant l'objectif à - 55 %.

Les PME artisanales ont besoin d'un cadre législatif stable et prévisible, bref d'une sécurité de planification, afin d'effectuer les investissements nécessaires. Par conséquent, quoique la Chambre des Métiers peut accepter la majoration de l'objectif, il est cependant important que l'objectif ne soit pas révisé une nouvelle fois, car des hausses permanentes à court terme créeront plus d'incertitudes et des reports d'investissements.

Les objectifs sectoriels

Si la Chambre des Métiers peut approuver les objectifs sectoriels, elle est cependant d'avis que ces derniers doivent être facilement compréhensibles, mesurables et surtout atteignables à coûts réalistes et ne mettant pas en péril la survie d'une entreprise.

Or, en comparant les secteurs définis au niveau du projet de loi relatif au climat avec ceux qui sont affichés dans le PNEC, il y a lieu de constater des différences notables, comme le montre le tableau ci-dessous :

Secteurs affichés	
Loi Climat	PNEC
Industries de l'énergie et manufacturières ; construction	Industries de l'énergie et manufacturières
Transports	Transports
Bâtiments résidentiels et tertiaires	Bâtiments résidentiels et tertiaires
Agriculture et sylviculture	Autres (combustion dans la construction et dans l'agriculture)
Traitement des déchets et des eaux usées	Agriculture
	Déchets
	Procédés industriels

L'affichage de secteurs différents ne peut que porter à confusion et avoir en conséquence un effet contreproductif. Afin de provoquer une adhésion complète au PNEC, il est indispensable de créer une transparence totale et de donner une réponse aux questions urgentes qui se posent :

- Où est-ce que se situe l'Artisanat ?
- Dans quel secteur ? La combustion dans la construction ne doit-elle pas être imputée au secteur « Transports », puisque ce sont surtout des engins voire camions qui provoquent les émissions ?
- Que faire si des alternatives technologiques aux énergies fossiles ne sont pas à disposition ?

Selon le scénario cible affiché, les différents secteurs auront des trajectoires très distinctes à respecter : tandis que l'agriculture devra réduire ses émissions de GES de 20 % par rapport à 2005, l'industrie devra les diminuer de 75 %. Comment ces valeurs cibles ont-elles été déterminées, sur base de calculs scientifiquement prouvés ou s'agit-il de simples hypothèses ?

Malheureusement, la Chambre des Métiers doit constater que le PNEC ne donne pas de réponses à ces questions imminentes.

2.2. Le prix carbone

Le PNEC annonce l'introduction d'un prix minimal du carbone lors de la prochaine réforme fiscale avec un prix affiché en 2021 de 20 €/to CO₂ et une augmentation consécutive d'année en année de 5 €/to pour passer à 30 €/to en 2023. Les recettes seront réparties « d'une manière équilibrée » entre des mesures concrètes de lutte contre le changement climatique et des mesures fiscales (p. ex. crédit d'impôt) et sociales en vue d'un allègement des charges sociales ciblé pour les ménages à faible revenu dans un souci d'équité sociale.

Concernant la conception de la taxation CO₂, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il est essentiel de considérer deux aspects importants : une neutralisation de la taxe au niveau de l'échelle mobile des salaires pour soutenir un changement de comportement dans le chef des consommateurs, et, pour les entreprises, une conception incitative avec soit une dé-(ré-)duction de la taxe en cas d'investissement réalisé, soit une exemption de la taxe en cas d'absence de technologie plus écologique.

Afin d'inciter les consommateurs à changer leur mode de vie, il est indispensable de ne pas prendre en compte les hausses supplémentaires des taxes sur les énergies fossiles dans le calcul de l'indice des prix à la consommation nationale. Au cas contraire, l'effet de la taxation serait compensé par une accélération de l'échéance de l'indexation des salaires, et ne contribuerait certainement pas à l'atteinte des objectifs climatiques proclamés. Qui plus est, les hausses du coût salarial et en parallèle les hausses des taxes environnementales constitueraient des lourds fardeaux à porter par les entreprises dans un contexte concurrentiel très serré sur le plan européen voire mondial et des mesures trop radicales pourraient pousser les petites entreprises au bord de la faillite.

Ainsi, la Chambre des Métiers plaide à ce que la taxe CO₂ soit appliquée avec prudence et de manière bien réfléchie.

De prime abord faudra-t-il procéder à une analyse approfondie sectorielle en termes de consommation en énergie et de sa source, en dressant un inventaire des technologies alternatives aux énergies fossiles disponibles, mais également en détectant toutes les technologies dépourvues d'alternatives. Ensuite, une exemption de la taxe devrait être envisagée pour chaque procédé qui ne peut pas être remplacé à défaut d'alternatives. A titre d'exemple peut être mentionné le métier du boulanger : les fours pour faire du pain fonctionnent soit au mazout, soit au gaz naturel. A l'heure actuelle, il n'existe pas de fours opérés à partir de sources d'énergies renouvelables et les fours électriques ne reproduisent pas le même niveau de qualité des produits. Donc, pour ne pas pénaliser ce secteur, il serait opportun de lui accorder une exemption du paiement de la taxe, jusqu'à ce que des nouvelles technologies « vertes » soient disponibles. En même temps, afin d'inciter les entreprises à transformer leurs activités, celles-ci devraient avoir recours à des mécanismes de déduction de la taxe CO₂ après avoir réalisé des investissements « verts ».

2.3. Développement des infrastructures

La transition vers un pays neutre en carbone ne se réalise pas du jour au lendemain. Un forçage à l'arrache peut provoquer un effet contraire auprès des citoyens et des

entreprises. Dans beaucoup de cas, l'évolution au Luxembourg dépend du rythme de la transformation technologique industrielle sur le plan mondial. La mobilité électrique et la mise sur le marché de modèles automobiles à prix abordables peuvent être cités comme exemples-types.

Il est donc important d'investir d'abord massivement dans les infrastructures alternatives, dans la recherche et le développement des nouvelles technologies (tout en respectant la neutralité technologique) et surtout dans l'extension du réseau électrique avant d'imposer des interdictions ou des taxations supplémentaires. Le fonds climat et énergie constitue le parfait outil pour accompagner la société luxembourgeoise tout au long de la transition, et il importe à ce que tous les ministres en charge aient accès à ce fonds, afin de pouvoir financer de manière autonome les actions décidées dans leur secteur respectif.

2.4. L'impact sur les finances publiques

Même si la Chambre des Métiers se félicite que de nombreux dispositifs présentent de grandes opportunités pour les entreprises artisanales, elle déplore cependant le traitement de l'impact de certaines mesures phares sur les finances publiques, qui constitue une des faiblesses du document sous avis. L'étude macroéconomique du PNEC montre certes des incidences positives de l'ensemble de mesures planifiées sur les principaux indicateurs économiques à l'horizon 2030, une augmentation du PIB de 1,1 % et une hausse de l'emploi de 0,3 %. Le plan n'évalue cependant pas les pertes nettes pour le budget de l'Etat en délocalisant les ventes des carburants vers les pays voisins.

Comme elle l'a déjà évoqué ci-avant, la crise sanitaire actuelle risque de porter durablement préjudice à notre économie et à nos finances publiques. Il faudrait donc le cas échéant reconsidérer le PNEC, alors qu'il est impossible de prévoir la durée et l'intensité de la prédite crise.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il importe de décider uniquement des mesures qui ont un réel impact sur la réduction des émissions de GES au niveau global. Un simple déplacement du « problème » au-delà des frontières ne sera certainement pas la bonne méthode. Au contraire, une autre possibilité serait l'achat temporaire de droits d'émissions pour réduire ainsi statistiquement l'empreinte carbone du pays en cas de nécessité. Bien que le fonds climat et énergie ait prévu ces dispositifs, cette option n'est malheureusement pas adressée au présent plan.