

Objet: Projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (3514BFR).

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur (25/05/2009)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est l'élaboration d'un nouveau régime d'aides d'Etat en vue d'améliorer la protection de l'environnement au niveau national. A cet égard, le droit communautaire impose que ce projet législatif s'inscrive dans le respect du « Règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 2 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 ». Ce règlement est encore appelé « Règlement général d'exemption par catégorie » et fait suite aux nouvelles « Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement¹ ».

Toute politique nationale relative aux aides d'Etat, a fortiori la politique du Grand-Duché en la matière, doit se conformer légalement à la politique communautaire, laquelle est inspirée par la politique de concurrence, dont les principes sont énoncés dans le traité établissant les Communautés européennes et visent la réalisation d'un grand marché intérieur soutenu par les quatre libertés de circulation (voir articles 87 et 88 du Traité CE, ainsi que les règlements 994/98/CE, autorisant la Commission à adopter des exemptions en bloc pour certaines catégories d'aides¹, et 659/99/CE, relatif à l'application de l'article 88 CE¹ : les articles 87 et 88 précités définissent notamment les éléments constitutifs d'une aide d'Etat incompatible avec le marché commun et énoncent les types d'aides qui sont compatibles avec le marché commun, ainsi que les catégories d'aides qui peuvent faire l'objet d'une exemption par la Commission européenne).

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles est une préoccupation de la politique gouvernementale depuis le début des années 1990. La loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, dite « loi-cadre de développement et de diversification économiques », a ainsi permis de mettre en œuvre un dispositif législatif « visant à encourager les entreprises industrielles et les entreprises de prestation de services à procéder à des opérations d'investissement susceptibles de contribuer, soit à une meilleure protection de l'environnement naturel et humain, soit à une utilisation plus rationnelle de l'énergie ». Le cadre réglementaire national a, depuis, évolué et le Luxembourg a adopté la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aides à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables², laquelle loi a été modifiée et prorogée jusqu'au 31 décembre 2009³.

Du reste, la Chambre de Commerce invite les pouvoirs publics à réfléchir et, le cas échéant, à se doter d'un instrument d'analyse qui permette de mesurer l'efficacité par rapport au coût (cf. idée d'analyse coût-bénéfices) des mesures soutenues.

¹ Publication le 12 avril 2008 au Journal officiel de l'Union européenne.

² Voir avis afférent de la Chambre de Commerce du 7 avril 2003.

³ L'exposé des motifs évoque le « *truchement de la loi budgétaire* » (voir à cet égard les lois relatives aux budgets de 2008 et de 2009).

Considérations générales

En matière d'aides d'Etat, le Luxembourg, comme l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (UE), est tenu d'inscrire son action dans le respect strict du droit communautaire. En l'espèce, depuis août 2008 et jusqu'au 31 décembre 2013, c'est le Règlement n°800/2008 précité qui régit les aides d'Etat. Ce dernier a été élaboré et est entré en vigueur « *pour des raisons de simplification et aux fins de garantir un contrôle plus efficace des aides par la Commissions (...). La simplification devrait résulter, entre autres, d'un ensemble de définitions communes harmonisées et de dispositions horizontales communes (...)* » (considérant (4)). Du reste, la Chambre de Commerce rappelle que ce règlement communautaire, comme les précédents en la matière, « *autorise la Commission à déclarer, conformément à l'article 87 du traité, que sous certaines conditions, (...) les aides pour la protection de l'environnement (...) sont compatibles avec le marché commun et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité* » (considérant (1)).

Le Règlement n°800/2008 justifie dans ses considérants (45) et (46) pourquoi les aides pour la protection de l'environnement doivent être le plus souvent exemptées de l'obligation de notification : « *le développement durable est l'un des piliers de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, avec la compétitivité et la sécurité de l'approvisionnement en énergie. Il repose notamment sur un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. La promotion de la viabilité environnementale et la lutte contre le changement climatique contribuent également à accroître la sécurité d'approvisionnement et à assurer la compétitivité des économies européennes et la disponibilité d'une énergie abordable (...). Eu égard à l'expérience suffisante acquise dans l'application des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, [les aides définies au considérant (46)] doivent être exemptées de l'obligation de notification* ». De ces mêmes considérants ressortent tous les enjeux de l'encadrement des aides d'Etat en lien avec la protection de l'environnement, y compris du point de vue de l'intérêt économique général et de la compétitivité, et la Chambre de Commerce s'en félicite.

Enfin, la Chambre de Commerce souligne le fait que le règlement en vigueur, par définition d'application immédiate et directe, ne laisse aux Etats membres que très peu de marges de manœuvre. La Chambre de Commerce relève tout au plus les marges restreintes et difficilement exploitables par les Etats membres suivantes :

- Il est indiqué au considérant (47) dudit règlement que « *les aides sous forme de réductions de taxes en faveur de la protection de l'environnement couvertes par le présent règlement doivent être limitées, conformément aux lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement, à une durée de 10 ans. Au terme de cette période, les États membres doivent réévaluer l'opportunité des réductions de taxes concernées, sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'adopter de nouveau ces mesures ou des mesures similaires en application du présent règlement, après avoir procédé à la réévaluation en question* ».
- Au considérant (50) est défini l'espace de liberté suivant : « *en ce qui concerne les aides en faveur des investissements dans les économies d'énergie, il convient de laisser les États membres choisir soit la méthode de calcul simplifiée, soit la méthode intégrale de calcul du coût total, identique à celle prévue par les lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement. Vu les difficultés pratiques particulières qui peuvent apparaître lors de l'application de la méthode de calcul du coût total, ces calculs doivent être certifiés par un expert-comptable externe* ».

- Enfin, selon le considérant (67), « à la lumière de l'expérience acquise par la Commission dans [le domaine des aides individuelles], et eu égard notamment à la fréquence avec laquelle il est généralement nécessaire de réviser la politique en matière d'aides d'Etat, il convient de limiter la durée d'application du présent règlement. Au cas où celui-ci arriverait à expiration sans avoir été prorogé, les régimes d'aide déjà exemptés par le présent règlement doivent continuer à l'être pendant la période supplémentaire de six mois, afin de laisser aux Etats membres le temps de s'adapter ». Là encore, la marge demeure relativement étroite, même si elle relève d'une possibilité d'extension des délais d'application des régimes d'aide mis en place.
- Il est en revanche une marge certaine que les Etats membres peuvent utiliser à plein, à savoir les outils et leviers et leur degré d'utilisation au sein de régimes d'aides d'Etat élaborés comme autant de stratégies nationales. Ainsi, chaque régime (stratégie) d'aides d'Etat est défini par la mobilisation, dans une certaine mesure, de certaines aides qui diffèrent par leur nature : en l'espèce, le règlement communautaire distingue, en ce qui concerne le chapitre de la protection de l'environnement, six leviers, respectivement six types d'aides d'Etat rendus de la sorte acceptables au regard du fonctionnement du marché commun. Il est de fait du ressort des Etats membres de choisir dans ces leviers potentiels, et ce en fonction de la faisabilité politique et technique de ces derniers ou de leurs modalités de mise en œuvre.

Quelles que soient les marges de manœuvre et leur intensité, la Chambre de Commerce soutient les objectifs de développement durable et de protection de l'environnement tels que formulés par le Règlement général d'exemption par catégorie. Il est cependant essentiel que le nouveau régime d'aides d'Etat élaboré par les pouvoirs publics du Grand-Duché satisfasse à certaines exigences qui sont d'abord de ne pas entraver la compétitivité des entreprises nationales, et surtout de ne pas favoriser injustement et inefficacement certaines entreprises, y compris selon des considérations de taille, et ensuite de s'assurer du résultat et des effets favorables, y compris en termes de développement des entreprises, des aides en direction de la protection de l'environnement. C'est à l'aune de ces éléments que la Chambre de Commerce soutient par principe l'approche du projet de loi afférent.

La Chambre de Commerce entend enfin rappeler que la loi devra être votée dans un souci de grande prudence et de cohérence par rapport à l'actuel contexte économique qui demeure un contexte de crise. En effet, que ce soit à travers le « Plan de conjoncture du Gouvernement » mis en œuvre (printemps 2009), lequel plan comporte un volet « aides d'Etat » en direction du soutien économique des entreprises touchées par les effets de la crise internationale, ou à travers le projet de budget 2010 qui sera voté d'ici la fin de l'année, il convient de manier l'instrument des aides d'Etat, en particulier à visée environnementale, avec précaution

Appréciation du projet de loi

| | |
|---|---|
| Compétitivité de l'économie luxembourgeoise | + |
| Impact financier pour les entreprises | + |
| Transposition de la directive | + |
| Simplification administrative | 0 |
| Impact sur les finances publiques | - |

Légende

| | |
|------|------------------|
| ++ | très favorable |
| + | favorable |
| 0 | neutre |
| - | défavorable |
| -- | très défavorable |
| n.a. | non applicable |
| n.d. | non disponible |

* * *

Commentaire des articles

Concernant l'article 1er

En ce qui concerne le paragraphe (2) de l'article premier du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'étonne que ne soient pas visées par les rédacteurs du projet les aides à l'acquisition de nouveaux véhicules de transport qui vont au-delà des normes communautaires ou qui augmentent le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes communautaires ainsi que les aides aux études environnementales, lesquelles aides sont pourtant incluses dans le règlement général d'exemption par catégorie qui, de surcroît, comprend les aides visées précisément dans ce paragraphe (2). La Chambre de Commerce le fait d'autant plus que les règlements communautaires sont d'application directe. En outre, la Chambre de Commerce note que le projet de loi vise, entre autres, « *les aides aux investissements pour la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables* », alors que le Règlement n°800/2008 exempte « *les aides environnementales en faveur des investissements dans la promotion de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables* ». Au-delà de la sémantique, la Chambre de Commerce est d'avis que parler de promotion d'un certain type d'énergie n'équivaut pas parfaitement à parler de sa production, même si elle perçoit bien un lien entre les notions de promotion et de production d'énergie. Elle invite donc les rédacteurs du projet à utiliser le terme « promotion ».

Concernant l'article 2

S'agissant des définitions, la Chambre de Commerce n'a pas de remarque particulière dans la mesure où celles-ci sont issues des définitions reprises du Règlement général d'exemption par catégorie et des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement publiés au Journal officiel de l'UE, respectivement en avril et août 2008.

Concernant l'article 3

En ce qui concerne le champ d'application du régime d'aides visé par le présent projet de loi, il est problématique aux yeux de la Chambre de Commerce que le projet en question exclut du champ d'application les entreprises actives dans la production primaire des produits agricoles, alors que selon l'article 1, paragraphe 3, alinéa b) du Règlement général d'exemption par catégorie sont effectivement exclues les aides en faveur de la production agricole primaire, mais à l'exception, entre autres, des aides pour la protection de l'environnement. Cette dernière disposition étant par nature d'application directe, il incombe aux rédacteurs du projet de loi de l'intégrer en tant que telle dans le projet de loi sous avis. De manière générale, le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du projet de loi sous revue limite les aides afférentes aux seuls opérateurs exerçant sous la forme de société commerciale, et ce sans

apporter de justification particulière à cet état de fait. Or la Chambre de Commerce rappelle que ce type de disposition réglementaire n'est pas conforme à l'exigence de respect du principe constitutionnel d'égalité devant la loi (cf. article 10*bis* (1) de la Constitution). A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de critiquer par le passé d'autres velléités comparables de discrimination⁴.

Concernant les articles 4 à 9

Ces articles forment le chapitre 2 du projet de loi sous avis. Ils définissent en tant que tel les dispositions du régime d'aides en précisant la nature des aides que le Gouvernement entend mettre en œuvre dans le cadre de sa stratégie législative de protection de l'environnement. Ainsi, parmi les aides que le projet de loi trace, il y a :

- les aides à l'investissement permettant aux entreprises de dépasser les normes communautaires ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles normes (article 4) ; la Chambre de Commerce note que les dispositions afférentes permettent d'inclure également, et comme le Règlement n°800/2008 en donne la possibilité, des aides à l'investissement pour l'acquisition de nouveaux véhicules de transport permettant aux entreprises actives sur le marché des transports d'aller au-delà des normes communautaires ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes communautaires ;
- les aides à l'adaptation anticipée des petites et moyennes entreprises aux futures normes communautaires (article 5) ;
- les aides aux investissements en économie d'énergie (article 6) ;
- les aides aux investissements dans la cogénération à haut rendement (article 7) ;
- les aides aux investissements pour la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables ;
- et les aides aux études environnementales.

La Chambre de Commerce observe que toutes les aides d'Etat ainsi énumérées dans le présent projet de loi sont conformes au Règlement n°800/2008. Néanmoins, elle s'interroge sur les raisons qui empêchent les rédacteurs du projet d'y inclure, comme le règlement communautaire le permet et en tant que telles, des aides sous forme de réductions de taxes environnementales (voir article 25 du même règlement). La Chambre de Commerce considère ce type d'aides comme conforme à l'intérêt économique général et pouvant jouer favorablement sur le soutien d'activités d'entreprises nationales. Il est vrai que le projet de loi définit dans son article 10 la forme que peuvent prendre les aides d'Etat en la matière, à savoir des subventions en capital ou des bonifications d'intérêts, sans par conséquent évoquer la possibilité d'aides sous forme fiscale.

Dans la mesure où le droit communautaire donne la possibilité aux pouvoirs publics nationaux de concevoir des régimes d'aides d'Etat sur la base d'outils réglementaires que sont les différents types d'aides d'Etat autorisés, il revient aux législateurs nationaux, en particulier luxembourgeois, d'exploiter pleinement cette possibilité, en utilisant de manière optimale tous les outils en question. La Chambre de Commerce invite donc le législateur à définir le régime d'aides le plus efficace en vue de mieux protéger l'environnement, et ce en

⁴ Voir avis complémentaire du Conseil d'Etat du 20 mars 2007 relatif au projet de loi relative à la lutte contre le chômage social (document parlementaire n°5144).

utilisant au maximum et au mieux les leviers et dispositions réglementaires à disposition dans le cadre communautaire.

Concernant l'article 8, enfin, la Chambre de Commerce réitère son commentaire quant au titre des aides afférentes, lesquelles sur le fond semblent en adéquation avec les dispositions du règlement communautaire précité : il convient selon la chambre professionnelle d'intituler l'article 8 « Aides aux investissements pour la promotion de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables », le terme de « promotion » n'étant pas strictement synonyme de celui de « production ».

Au sujet de l'article 6, paragraphe 3, disposant que « *les coûts admissibles sont certifiés par un expert externe* », la Chambre de Commerce s'interroge sur le libellé vague de ce texte, au vu des différentes terminologies utilisées dans le règlement communautaire des versions allemande, anglaise et française concernant les personnes chargées du contrôle à opérer et en vertu du considérant 50 et des articles 21 et 35 du règlement précité. En effet, le terme utilisé dans la version anglo-saxonne de « external auditor » (« expert-comptable » en Français) fait référence à un professionnel de l'audit. Or il découle du projet de loi sous avis que les auteurs, à l'article 6, laissent subsister une certaine imprécision quant au terme utilisé d'« expert externe », tout en donnant au commentaire de l'article 6 des indications complémentaires sur la qualité des « experts externes » visés, à savoir les experts-comptables et ingénieurs-conseils. La Chambre de Commerce préconise de déterminer avec précisions dans le libellé même de l'article 6 quelles professions seront habilitées à effectuer le contrôle y prévu. Si, pour cette mission de contrôle des aides accordées, les auteurs ont estimé recourir à des représentants de professions réglementées, la question se pose de savoir si pour cette mission le législateur envisage plutôt une mission de contrôle externe des comptes ou s'il estime que des exigences de contrôle qualitatif technique seraient nécessaires, auquel cas on peut comprendre pourquoi de telles missions seraient confiées à des ingénieurs-conseils. En revanche, si l'optique de contrôle externe des comptes était à privilégier, la Chambre de Commerce estime que dans ce cas les personnes visées à l'article 6 devraient aussi être les réviseurs d'entreprises.

Concernant les articles 10 à 20

S'agissant des dispositions diverses inscrites au chapitre 3 du présent projet de loi, la Chambre de Commerce n'a pas de critique fondamentale à formuler. Sont définies dans lesdites dispositions la forme des aides (subventions en capital ou bonifications d'intérêts), les procédures de demande et d'octroi de ces aides ainsi que les modalités relatives au possible cumul des aides, leur suivi et la perte de leur bénéfice, respectivement les modalités de restitution.

La Chambre de Commerce note de surcroît que l'article 20 du présent projet de loi dispose que « *la présente loi s'applique à l'octroi d'aides jusqu'au 31 décembre 2013* », en ligne donc avec les prescriptions du Règlement n°800/2008. Il s'agit en l'espèce d'une application stricte des dispositions de l'article 45 de ce règlement, lequel est « *obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre* ». Le législateur communautaire justifie ceci de la manière suivante : « *à la lumière de l'expérience acquise par la Commission dans ce domaine, et eu égard notamment à la fréquence avec laquelle il est généralement nécessaire de réviser la politique en matière d'aides d'Etat, il convient de limiter la durée d'application du présent règlement. Au cas où celui-ci arriverait à expiration sans avoir été prorogé, les régimes d'aides déjà exemptés par le présent règlement doivent continuer à l'être pendant une période supplémentaire de six mois, afin de laisser aux Etats membres le temps de s'adapter* » (considérant (67) du Règlement général d'exemption par catégorie).

La Chambre de Commerce n'a pas de critique fondamentale à formuler à l'encontre du présent projet de loi. Elle rappelle qu'elle souscrit aux objectifs gouvernementaux d'une meilleure protection de l'environnement naturel et humain et, partant, d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie, sous réserve toutefois que ces objectifs s'inscrivent en cohérence avec les exigences à la fois de compétitivité des entreprises et de l'économie nationales et de soutenabilité à terme des finances publiques. Elle regrette tout de même à cet égard que l'impact budgétaire du présent projet de loi ne soit évalué de manière suffisamment précise (il est indiqué dans l'exposé des motifs que le budget proposé pour l'exercice de 2010 est fixé à 1 million d'euros). La Chambre de Commerce note à ce sujet que, selon l'article 18 paragraphe (1), « *l'octroi et le versement des aides instituées par la présente loi se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle* ».

La Chambre de Commerce entend enfin rappeler que la loi devra être votée dans un souci de grande prudence et de cohérence par rapport à l'actuel contexte économique qui demeure un contexte de crise. En effet, que ce soit à travers le « Plan de conjoncture du Gouvernement » mis en œuvre (printemps 2009), lequel plan comporte un volet « aides d'Etat » en direction du soutien économique des entreprises touchées par les effets de la crise internationale, ou à travers le projet de budget 2010 qui sera voté d'ici la fin de l'année, il convient de manier l'instrument des aides d'Etat, en particulier à visée environnementale, avec précaution.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve des observations ci-dessus.

BFR/PPA