

Luxembourg, le 6 novembre 2023

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques. (6478MLE)

*Saisine : Ministre des Finances
(4 août 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de fixer le taux du droit d'accise autonome additionnel sur les différents produits énergétiques (taxe CO₂) pour l'année 2024. La taxe CO₂ serait ainsi augmentée de 5 euros par rapport à 2023, afin d'atteindre 35 euros la tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2024.

En bref

- La Chambre de Commerce est d'avis que la taxe CO₂, sous sa forme actuelle et à défaut de réelles alternatives de décarbonation économiquement viables sur le marché pour le secteur du transport de marchandises, risque de mener à une perte de compétitivité des entreprises et au renchérissement des marchandises transportées et de la mobilité, sans réellement augmenter l'incitation d'investir dans des technologies vertes, ni réduire les émissions au niveau global.
- Elle rappelle qu'il est primordial de rediriger une partie de la taxe CO₂ aux contributeurs de celle-ci afin de soutenir ces derniers dans leurs efforts de décarbonation, via des investissements publics et des aides gouvernementales.
- Elle recommande de s'assurer que les aides introduites répondent aux attentes des entreprises et soient compatibles avec les réalités du terrain (p.ex. aide à l'acquisition de poids lourds à zéro émission).
- Enfin, elle préconise de rendre la taxe CO₂ progressive, afin de renforcer son caractère incitatif.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

Considérations générales

Ce Projet a pour objet de fixer à 35 euros la tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2024, soit une nouvelle augmentation de 5 euros par tonne de CO₂. Pour ce faire, les taux du droit d'accise autonome additionnel sur les différents produits énergétiques, dénommé « taxe CO₂ », sont adaptés.

Comme l'explique l'exposé des motifs, sur l'ensemble des produits énergétiques, les taux « sont fixés [...] par l'application des facteurs de conversion des produits énergétiques tombant sous le régime de la Directive 2009/30/CE² [...] [en prenant] en compte la part non fossile des biocarburants et des biocombustibles dans les produits énergétiques, [ainsi que] par application du prix du carbone fixé à 35 euros par tonne de CO₂ pour l'année 2024 ».

Il est important de noter que l'ancien droit d'accise autonome additionnel, dénommé « contribution changement climatique », est incorporé dans la « taxe CO₂ » depuis son introduction en janvier 2021. Ceci a pour conséquence une augmentation des taux de 25 euros par 1.000 litres d'essence au plomb et d'essence sans plomb, et de 35 euros par 1.000 litres de gasoil utilisé comme carburant, représentant une hausse plus élevée que la « simple » fixation des taux par application du prix du carbone fixé à 35 euros par tonne de CO₂ pour l'année 2024.

Concernant l'impact de la « taxe CO₂ » sur les secteurs économiques concernés

En 2022, les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports représentaient 60,3% du total des émissions nationales (hors ETS³). Il était suivi du secteur des bâtiments avec 20,1% du total. L'industrie de l'énergie et manufacturière, ainsi que la construction, représentaient 6,9% des émissions. Les deux principaux secteurs contributeurs de la « taxe CO₂ » sont ainsi celui des transports (via le carburant routier tel que le diesel ou l'essence) et celui des bâtiments (via le chauffage essentiellement fonctionnant au mazout ou au gaz naturel notamment). Le potentiel de décarbonation et l'objectif climatique sectoriel fixé pour ces secteurs au Luxembourg sont aussi parmi les plus élevés comparés aux autres secteurs.

Le projet de mise à jour du PNEC indique que « selon le STATEC, [l'augmentation de la « taxe CO₂ »] a le plus grand impact sur la réduction des consommations en énergie à l'horizon 2030, encore avant l'impact du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique (EEOS), et fournira des réductions de consommation de carburants, représentant une économie cumulée d'énergie finale entre 2021 et 2030 qui s'élève à 27.970 GWh (66% de l'objectif global). »

Le secteur du transport, soit le plus grand contributeur à la taxe CO₂ actuellement (donc celui qui paie le plus de taxe CO₂ en montant absolu), et plus particulièrement celui du transport de marchandises, dépend encore en majorité des carburants fossiles (notamment par manque d'alternatives économiquement viables ou de maturité technologique selon les alternatives) et se compose en grande partie de petites et moyennes entreprises (PME). Dès lors, la Chambre de Commerce souhaite rendre attentif aux conséquences directes et indirectes qu'engendre l'augmentation des droits d'accises autonomes (« taxe CO₂ ») sur les carburants.

Premièrement, cela se traduit par une baisse de compétitivité des entreprises de transport nationales par rapport aux pays frontaliers, et en particulier la Belgique, sans avoir à ce jour à elle

² [Directive 2009/30/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE](#)

³ ETS : système d'échange de quotas d'émission de l'UE, qui concerne uniquement des entreprises et installations très émettrices de gaz à effet de serre.

seule de réel impact sur la transition énergétique.⁴ En effet, en l'absence - ou dans l'attente - d'une infrastructure de recharge suffisante et adéquate, ainsi que de la disponibilité de véhicules alternatifs économiquement viables, le secteur du transport n'a d'autre choix que de continuer à avoir recours à des véhicules conventionnels pour le moment. Cela étant, la simple délocalisation des émissions actuelles vers les pays voisins (en réduisant le différentiel des prix des produits pétroliers) ne contribue pas à diminuer les émissions de gaz à effet de serre au niveau global. Elle ne fera que déplacer les émissions d'un bilan national à un autre, tout en renchérissant la mobilité au niveau national, en période de forte inflation qui plus est.

Deuxièmement, cela risque de se traduire par une hausse des prix des marchandises transportées et livrées, le tout toujours dans un contexte d'inflation élevée. Or, il est important de noter que les entreprises subissent une pression sur les coûts, notamment pour rester compétitives et rentables. Alors qu'elles sont déjà dotées de marges d'investissement relativement limitées, une hausse des droits d'accises autonomes contribue plus encore à réduire leurs capacités d'investissements dans des technologies bas carbone émergentes. Ceci d'autant plus qu'elles subissent les effets d'une conjoncture économique défavorable, marquée par les crises récentes (crise sanitaire, guerre en Ukraine) ayant déjà impacté les coûts énergétiques et la situation financière des entreprises.

Dès lors, la Chambre de Commerce est d'avis que l'augmentation de la « taxe CO₂ » ne permettra pas à elle seule, et sous cette forme, d'atteindre les objectifs climatiques, tout en assurant la compétitivité et la rentabilité des entreprises concernées. Selon elle, il est primordial de **rediriger une partie de la taxe CO₂ aux contributeurs de celle-ci**, afin de soutenir ces derniers dans leurs efforts de décarbonation. Cela peut passer par des initiatives de décarbonation, telles que le développement d'une infrastructure de recharge adaptée ou des aides gouvernementales et des incitatifs fiscaux pour l'investissement dans des technologies alternatives (électriques, à hydrogène, etc. tout en respectant le principe de la neutralité technologique).

En matière d'aides gouvernementales, il s'agirait également, selon la Chambre de Commerce, de s'assurer que celles qui sont introduites répondent bien aux attentes des entreprises et soient compatibles avec les réalités du terrain (d'où l'importance d'un dialogue étroit avec les secteurs concernés lors de l'élaboration des régimes d'aides). En effet, à titre d'exemple, l'aide à l'acquisition de poids lourds à zéro émission introduite en avril 2023, bien qu'étant à saluer sur le principe, s'avère être peu efficace pour réellement inciter les entreprises concernées à changer de technologie. Depuis son introduction, et au jour de la rédaction du présent avis, aucune demande n'a été introduite auprès du ministère en charge. Le montant actuel de l'aide précitée (entre 40% et 60% selon la taille de l'entreprise, appliqué sur la différence entre les coûts d'un poids lourd à zéro émission et ceux d'un modèle à motorisation thermique, et plafonné à 300.000 euros par groupe) limite la subvention à l'achat de seulement 2 véhicules pour les exploitants de poids lourds, alors que le nombre total de véhicules lourds enregistrés au Luxembourg s'élève à 1.586 camions de classe N2⁵, 4.270 camions de classe N3⁶ et 5.135 tracteurs routiers (chiffres enregistrés en mai 2023). En comparaison, l'Allemagne applique un régime d'aides plus avantageux correspondant à 80% de la différence de prix entre un véhicule lourd électrique ou à hydrogène et un véhicule lourd conventionnel, ce qui risque de conduire certaines entreprises luxembourgeoises à orienter leurs investissements « verts » vers l'étranger, notamment en se délocalisant, le cas échéant de l'autre côté de la frontière.

⁴ A titre d'information, depuis l'augmentation des accises au 1^{er} mai 2019 et l'introduction (en 2021) et l'augmentation (en 2022 et en 2023) de la « taxe CO₂ », le Luxembourg semble avoir perdu en compétitivité, si on observe les données de l'Administration des douanes et accises, et ce notamment par rapport à la Belgique qui pratique un remboursement des accises sur le diesel destiné aux poids-lourds. Cette perte de compétitivité a engendré des réductions significatives des ventes au Luxembourg, les ventes de diesel ayant globalement baissé de 30% entre 2018 et 2022 (dont 50% au niveau des ventes autoroutières).

⁵ Classe N2 : véhicules d'exploitation d'un poids maximal supérieur à 3,5 tonnes et inférieur ou égal à 12 tonnes.

⁶ Classe N3 : véhicules d'exploitation d'un poids maximal supérieur à 12 tonnes.

Outre les coûts élevés à l'acquisition de motorisations alternatives (électrique, hydrogène), et le montant de l'aide actuellement peu incitatif pour les entreprises et la limitation précitée, d'autres dépenses viennent s'ajouter, issues de la perte de productivité due aux temps de recharge prolongés, aux frais liés à la mise en place de l'infrastructure de recharge, à la maintenance des véhicules, à la formation du personnel, ainsi qu'à la potentielle hausse des coûts de transports (en passant du conventionnel à de l'hydrogène notamment, qui représente actuellement un doublement des prix au Luxembourg⁷). Il est dès lors essentiel de réviser le montant de l'aide proposée, afin de la rendre réellement incitative pour les entreprises luxembourgeoises.

De manière générale, la Chambre de Commerce recommande plus largement de **rendre la taxe CO₂ progressive**⁸ pour renforcer son caractère incitatif en faveur de la transition énergétique et accroître l'incitation des entreprises à investir dans des projets de décarbonation, tels que le projet de mise à jour du PNEC propose de l'envisager pour les entreprises adhérentes à l'Accord Volontaire (révisée après 2024) avec l'industrie. A terme, une telle progressivité devrait pouvoir être accessible à tout secteur contribuant à cette taxe, et le produit devra être affecté exclusivement au financement et à l'accompagnement de la transition écologique, tout en étant accompagné de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables. Une telle évolution viendrait utilement compléter des dispositifs, notamment fiscaux, tels que la bonification d'impôts pour investissements verts récemment présentée par le Gouvernement.

Finalement, concernant le transport de personnes, bien que les marchés publics prévoient une indexation des prix (pour environ 85% de contrats) par rapport à celui du gasoil, toutes taxes comprises, la Chambre de Commerce invite les autorités publiques à être vigilantes quant aux conséquences pour les entreprises du secteur du transport de personnes qui ont signé des contrats à prix fixes sur une durée plus restreinte de 12 mois, et qui ne bénéficieraient dès lors pas de ladite indexation des prix tout au long de la durée de leur contrat.

Concernant la fiche financière

Selon la fiche financière du Projet, dans la mesure où la hausse de la « taxe CO₂ » est compensée par la perte en quantité de produits énergétiques vendus (et donc des recettes liées à ces ventes), l'impact budgétaire devrait être neutre.

La Chambre de Commerce se demande toutefois si cette estimation repose sur des données et analyses chiffrées ; données qu'elle aurait par ailleurs apprécié voir exposées dans la fiche financière. En effet, selon le projet de mise à jour du PNEC⁹, qui analyse notamment l'impact sur les finances publiques des mesures additionnelles du PNEC, la baisse des revenus d'accises correspondant à la diminution des ventes de carburants (surtout aux non-résidents), ne serait que partiellement compensée par la hausse des recettes liées à la « taxe CO₂ » d'ici 2030. Dès lors, la Chambre de Commerce préconise de réaliser une analyse déterminant dans quelle mesure la

⁷ Coûts actuels moyens de l'hydrogène par rapport au diesel pour un poids lourd parcourant une distance de 100 km :

- 8kg de H₂ pour rouler 100km * 13 euros le kg/H₂ en moyenne = **104 euros (hydrogène en Allemagne)**
- 8kg de H₂ pour rouler 100km * 20,4 euros le kg/H₂ en moyenne = **163,2 euros (hydrogène vert en Suisse)**
- 8kg de H₂ pour rouler 100km * 13 euros le kg/H₂ = **104 euros (hydrogène vert au Luxembourg)**
- 37 litres de diesel pour 100km * 1,38 euros/l = **51,1 euros (diesel HTVA au Luxembourg)**

⁸ Dans son livret « Accélérer la transition écologique et énergétique via un cadre propice » publié dans le cadre des élections législatives 2023, la Chambre de Commerce rappelait, en accord avec la proposition de la FEDIL, de rendre la taxe CO₂ progressive de la manière suivante : « Selon le potentiel de décarbonation résiduel de l'entreprise, compte tenu des meilleures technologies disponibles (MTD), cette dernière pourrait (1) soit être exonérée de la taxe CO₂ dans des conditions à définir (si toutes les MTD ont déjà été installées ou si une réduction de -50% a été atteinte indépendamment de la technologie), (2) soit être autorisée à déduire de la taxe CO₂ due ses investissements dans des actifs ou des activités réduisant les émissions, ou à reporter les déductions sur les années suivantes si la déduction dépasse le montant d'une année (s'il existe une MTD non encore installée), (3) soit être autorisée à déduire de la taxe CO₂ ses investissements dans la R&D de technologies alternatives émergentes, mais non matures à ce jour, (4) soit avoir la possibilité de déduire de la taxe CO₂ due les investissements engagés dans l'adaptation de leur « business model » (si aucune MTD n'existe). A partir de l'option (2), tout effort d'investissement engendrant une réduction des émissions devrait être comptabilisée proportionnellement, et ainsi ne pas se limiter aux seuls MTD. »

⁹ PNEC : Plan national intégré en matière d'énergie et de climat

hausse du prix du carburant, via la hausse de la taxe CO₂, permettrait de diminuer d'un certain volume les ventes de carburant (élasticité prix du carburant).

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

MLE/DJI