

Objet: Projet de loi ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays

- **modifiant la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays**
- **modifiant la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables (3270BFR).**

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur (10 septembre 2007)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre de la mise en conformité de la législation luxembourgeoise avec les nouvelles lignes directrices européennes, décidées fin 2005, concernant les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013. Le projet de loi vise le développement économique de certaines régions du pays et modifie à cette fin la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays.

Résumé

Le présent projet de loi vise à mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec les nouvelles lignes directrices européennes en matière de politique régionale. L'enjeu est d'améliorer le ciblage et l'efficacité des aides à finalité régionale selon la nature et l'envergure des projets d'investissement soutenus par les pouvoirs publics luxembourgeois. L'objectif est de favoriser un développement économique partagé et harmonieux de l'espace européen.

Les lignes directrices de décembre 2005 fixent les règles applicables au Luxembourg pour la période 2007-2013 en matière de politique régionale. Elles définissent notamment la nouvelle carte des aides régionales, ainsi que le principe de concentration des aides sur les petites entreprises exerçant une activité économique dans les régions figurant dans la carte. De même, elles établissent le plafond retenu, pour les régions luxembourgeoises, à 10% en équivalent brut du montant d'investissement. Les principales modifications relèvent de la nouvelle carte des aides régionales et de l'intensité de ces dernières, ainsi que des modalités de mise en œuvre de ces aides. En particulier, le projet de loi propose d'utiliser un instrument d'aide aux petites entreprises nouvelles, en plus d'améliorer l'encadrement des grands projets d'investissement.

La Chambre de Commerce peut approuver les dispositions du projet de loi soumis pour avis et estime que les autorités luxembourgeoises ont utilisé au maximum la marge de manœuvre restreinte tracée par les autorités communautaires dans le contexte des aides régionales. L'enjeu de cette législation reste important dans la mesure où les instruments afférents doivent contribuer au développement et à la diversification économiques et soutenir les entreprises de toute taille.

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	0

Légende

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

Considérations générales

La dernière loi relative aux aides à finalité régionale actuellement en vigueur remonte à 2000 et faisait suite aux lignes directrices établies par la Commission pour la période 2000-2006. Elle comportait quelques innovations réglementaires, la première étant d'exclure des opérations d'investissements potentiellement éligibles aux aides régionales les investissements de « remplacement » et de formaliser ainsi le concept d'investissements « initiaux ». L'autre innovation d'importance fut de considérer comme opérations éligibles aux aides à finalité régionale les créations d'emplois liées à un investissement en capital fixe. La loi du 22 décembre 2000 précitée avait aussi ramené le plafond de couverture de la population de 42,7% à 32%, imposé une nouvelle méthodologie de sélection des régions dites assistées, en particulier par la mise en place de critères objectifs, quantifiés, issus de statistiques fiables et pertinentes, de même qu'elle a encadré l'intensité de l'aide sur une base maximale de 10% en équivalent subvention net (ESN).

En matière d'aides à finalité régionale, le cadre communautaire fixe des modalités très claires. Les aides d'Etat relèvent, selon le Traité CE, uniquement de la Commission (art. 88, parag.1). Pour autant, la tendance inspirée par les lignes directrices est à la réduction du niveau général des aides d'Etat et surtout vers un recentrage de ces dernières à l'égard des objectifs horizontaux d'intérêt commun. Les aides régionales font l'objet d'une dérogation à la règle générale d'interdiction des aides d'Etat aux entreprises (art. 87, parag.1). Elles ont pour objectif de contribuer au développement des régions défavorisées à travers la réalisation d'investissements et la création d'emplois par les entreprises. Les lignes directrices adoptées fin 2005 déterminent les règles de ces aides pour la période 2007-2013. Il suffit de se rappeler l'enjeu essentiel que constitue pour la Commission le bon fonctionnement du marché commun pour comprendre qu'elle ne conçoit les aides comme efficaces que si elles sont appliquées avec parcimonie et qu'elles génèrent des gains en termes de développement économique qui surpassent largement les distorsions de concurrence qu'elles produisent. C'est pourquoi les nouvelles lignes directrices fixent des objectifs de diminution de la couverture des aides régionales et de meilleur ciblage de ces dernières. A cet égard doivent être définis des critères objectifs et pertinents de sélection des

projets à financer, critères qui prennent en compte de façon fiable les disparités entre régions. Enfin, les aides doivent encourager la création de petites entreprises, vecteur de développement par excellence.

Au niveau national, les aides à finalité régionale sont des instruments privilégiés de politique de développement et de diversification économiques. La politique régionale européenne a accompagné depuis les années 1950 les politiques industrielles et structurelles luxembourgeoises et a, en conséquence, favorisé la restructuration, le renforcement du tissu industriel local et la diversification économique du Grand-Duché. Les lois de 1962, 1967, 1973, puis 1986, 1993 et 2000 se sont indubitablement inscrites dans cette logique. Rien que dans le cadre de la loi de 2000, les aides régionales ont permis la réalisation d'une centaine de projets d'investissements, avec à la clé près de 1700 emplois créés et des efforts financiers concentrés surtout dans la région Sud du pays.

Les nouvelles lignes directrices fixent des règles spécifiques pour le Luxembourg, concernant la période 2007-2013. Spécifiques d'abord du point de vue de la carte des aides régionales, puisque sont applicables pour le Grand-Duché un critère de minimum de 10.000 habitants par région soutenue financièrement, ainsi qu'un critère de période transitoire de deux ans (2007-2008) pendant laquelle est autorisée une couverture de la population de 21.1%, c'est-à-dire une couverture globale de 96.000 habitants. Spécifiques ensuite, car les aides sont concentrées sur les seules petites entreprises exerçant une activité économique dans les régions figurant dans la carte des aides à finalité régionale. Spécifiques enfin, parce que le plafond retenu pour les régions luxembourgeoises est de 10% en équivalent brut du montant d'investissement. Notons pour terminer que le projet de loi a été élaboré sur la base du règlement (CE) n° 1628/2006, permettant de fait d'éviter une notification et donc des délais significatifs liés à l'approbation par la Commission européenne du régime d'aides luxembourgeois.

Les principales modifications par rapport à la loi du 22 décembre 2000 concernent la nouvelle carte des aides régionales et l'intensité de ces dernières, ainsi que des nouveautés dans les modalités de mise en œuvre de ces aides. En particulier, le projet de loi propose d'utiliser un instrument d'aide aux petites entreprises nouvelles, de même qu'elle améliore l'encadrement des grands projets d'investissement.

Dans la suite, la Chambre de Commerce voudrait examiner les articles du projet de loi sous rubrique.

Commentaires des articles

Concernant l'article 1^{er}

Cet article définit par ordre alphabétique l'ensemble des notions essentielles pour clarifier la base légale du projet de loi. En particulier, il précise les termes qui permettent de construire de manière pertinente et fiable les critères, et plus généralement, tous les éléments d'évaluation d'une politique d'aides à finalité régionale efficace. La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier à faire à ce sujet.

Concernant l'article 2

Le présent projet de loi s'inscrit dans la mise en conformité du cadre luxembourgeois avec les nouvelles lignes directrices communautaires en matière d'aides régionales pour la période 2007-2013. Le paragraphe (1) rappelle l'objet de ces lignes, notamment la nécessité

pour l'investissement dit initial, éligibles aux aides régionales, de présenter un intérêt régional spécifique ou avoir une influence motrice sur le développement économique de la région dans laquelle il est réalisé ou contribuer à une meilleure répartition géographique des activités économiques ou à la création d'emplois dans la région où il est réalisé.

Le paragraphe (2) précise qu'un règlement grand-ducal pourra préciser les activités ou les établissements concernés. Tout comme dans son avis du 6 juin 2000, la Chambre de Commerce salue la faculté de déterminer, par règlement grand-ducal, les activités et les entreprises pouvant bénéficier des aides prévues par le législateur. Elle redit, à l'instar de son avis d'octobre 2000 sur le règlement portant exécution de la loi de 2000 sur le développement régional, que le fait de parler d'investissements initiaux au sens large du terme rend le champ d'application de ces investissements très adaptables en fonction des priorités de la politique économique du pays et de réagir rapidement aux changements émanant des autorités communautaires.

Les paragraphes (3), (4) et (5) définissent les activités et établissements qui ne sont pas éligibles aux aides à finalité régionale, conformément au principe de limitation des aides d'Etat inhérent au bon fonctionnement du marché commun, principe énoncé dans le Traité de la Communauté européenne.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observation à formuler au sujet de ces trois paragraphes.

Concernant l'article 3

Cet article rend compte de la définition de la nouvelle carte des aides régionales pour la période 2007-2013, conformément à l'esprit de l'article 87, paragraphe (3) du Traité CE. Il exprime à la fois la tendance de baisse du plafond de couverture de la population (de 32% à 16%) et les dispositions communautaires qui prévoient, à titre transitoire, une couverture démographique étendue à 21,1% pour la période 2007-2008.

Les régions suivantes ont été retenues en vue de l'application des instruments d'aide régionale :

Nom de la région	Communes	Population (2001)	Chômage (tx moyen par rapport à la moyenne nationale)
Région Sud-Ouest		31.213	145%
	Differdange	18.172	
	Sanem	13.041	
Région Sud-Est		17.320	150%
	Dudelange	17.320	
Région Est		10.738	133%
	Echternach	4.610	
	Mompach	977	
	Rosport	1.864	
	Mertet	3.287	
Région Nord		10.348	161%
	Clervaux	1.791	
	Wincrange	3.381	
	Eschweiler	609	
	Wiltz	4.567	

La région suivante a été retenue en vertu de la dérogation prévue à l'article 87 (3), paragraphe 3, point c) pour la couverture transitoire supplémentaire 2007-2008 :

Nom de la région	Communes	Population (2001)	Chômage (tx moyen par rapport à la moyenne nationale)
Région Sud-Ouest		20.339	145%
	Bascharage	6.590	
	Pétange	13.749	

En laissant la possibilité de modifier la carte des aides par règlements grand-ducaux au cours de l'exercice 2007-2013, le paragraphe (3) permet d'adapter la réglementation luxembourgeoise aux dispositions communautaires.

La Chambre de Commerce note que la définition de la nouvelle carte des aides à finalité régionale exige que le Gouvernement dispose d'indicateurs les plus pertinents possibles. En l'espèce, le Gouvernement a fait preuve de pragmatisme en utilisant les statistiques disponibles, à savoir les niveaux de chômage par commune, seules données disponibles. La Chambre de Commerce salue par ailleurs le dessin de la nouvelle carte qui traduit la capacité du Gouvernement à mobiliser les aides régionales sur un maximum de superficie luxembourgeoise et donc à poursuivre l'orientation de l'effort du budget européen vers le développement économique du territoire luxembourgeois.

Concernant l'article 4

Cet article renvoie à une innovation légale importante en matière d'intensité des aides, à savoir que le plafond de l'aide, tous instruments confondus, est fixé à 10%, non plus selon le système de conversion des aides en équivalent-subvention net (ESN), mais en équivalent-subvention brute. Selon l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 15 juin 2002 dans l'affaire T-298/97, Alzetta, la prise en compte de l'ESN ne permet pas une évaluation pertinente de l'incidence spécifique de l'aide sur les échanges et la concurrence. A l'inverse, déterminer l'intensité des aides régionales sur la base de l'ESB rend le contrôle de ces aides plus transparent. A cet égard, l'ESB rend compte clairement des aides dont peuvent bénéficier nombre d'entreprises sous forme d'exonérations fiscales. Les gains de transparence, en permettant un meilleur ciblage des aides à finalité régionale, sont gages d'une efficacité accrue de ces dernières. Ils donnent par ailleurs à l'instrument fiscal une dimension beaucoup plus discrétionnaire dans la mesure où le Gouvernement dispose alors de davantage de marges d'appréciation et peut répondre plus efficacement aux problèmes de disparités régionales locales.

Les paragraphes (2) et (3) précisent les modalités d'aides régionales selon la mesure des projets d'investissement. Le paragraphe (4) rappelle les obligations des entreprises en termes de fourniture d'information qui permettent à l'Etat de faire droit à ses obligations conformément aux lignes directrices en vigueur. Les modalités de calcul de l'aide peuvent enfin être déterminées par règlement grand-ducal.

Même si elle regrette que les intensités maximales potentielles d'aides régionales allouées subissent une diminution par rapport à la loi de 2000, la Chambre de Commerce ne

peut qu'approuver les dispositions législatives nationales qui ne font que répondre aux exigences des nouvelles lignes directrices européennes.

Concernant l'article 5

L'article 5 rend compte des règles de cumul applicables aux aides régionales. Ces dernières, du fait de leur spécificité, ne peuvent être cumulées avec d'autres aides d'Etat si le cumul va au-delà des seuils fixés dans l'article 4. Il convient ainsi d'appliquer le plafond de l'aide à son intégralité, notamment lorsque les aides régionales sont associées à d'autres aides d'Etat.

Le paragraphe (2) rend possible la combinaison d'une aide à l'investissement initial, en pourcentage de l'investissement, et d'une aide à la création d'emplois, en pourcentage de coûts salariaux, si la somme n'excède pas le montant le plus favorable qui résulte de l'application du plafond de l'aide de 10% en ESB, soit au seul coût d'investissement, soit au seul coût salarial. La Chambre de Commerce n'a pas d'observation à formuler au sujet des autres paragraphes.

Concernant l'article 6

Cet article définit la diversité des instruments à disposition de l'Etat en vue de garantir la mise en œuvre des aides régionales. Trois instruments sont retenus, parmi lesquels la subvention en capital et le dégrèvement fiscal, deux instruments déjà privilégiés depuis maintes années par le Luxembourg et la bonification d'intérêt.

La Chambre de Commerce considère ces instruments comme garants de la transparence des projets d'investissement ainsi soutenus, en tant qu'ils imposent une analyse ex ante de la rentabilité desdits investissements et favorisent de fait l'efficacité des aides d'Etat ainsi consenties.

Concernant l'article 7

Le paragraphe (1) de cet article définit en détail la subvention en capital, décidée par les ministres compétents sur avis d'une commission consultative relevant d'un règlement grand-ducal.

Les paragraphes (2) et (3) énumèrent les différentes sortes de dépenses admissibles pour l'aide calculée sur base des coûts d'investissement et des coûts salariaux. La Chambre de Commerce salue à cet égard deux éléments qui vont dans le sens du développement économique des entreprises. D'abord, les dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses en actifs à la fois corporels, mais aussi et surtout incorporels montrent à quel point le Gouvernement a conscience que la création de valeur, en particulier dans le secteur des services, passe par des investissements de nature immatérielle qui soutiennent le droit des brevets, les transferts de connaissances et qui favorisent l'émergence et le développement des technologies. Ensuite, le fait d'intégrer les frais de premier établissement dans les investissements potentiellement accompagnés par les aides régionales montre l'intérêt que le Gouvernement accorde à la facilitation des démarches de création d'activités et au développement d'un tissu de petites entreprises, condition sans laquelle l'essor équilibré des régions n'est pas garanti.

La Chambre de Commerce se félicite du paragraphe (5) qui indique que les investissements de remplacement et les dépenses de fonctionnement ne sont pas admissibles sans préjudice des dispositions de l'article 10. Cette modalité montre la volonté du Gouvernement de concentrer et cibler l'effort public en matière d'aides régionales sur les investissements les plus profitables et rentables, comme le plus souvent les investissements immatériels. Les dépenses de fonctionnement n'étant pas la plupart du temps celles qui produisent le plus de valeur ajoutée dans les processus productifs, elles n'appellent donc pas de mobilisation particulière des aides d'Etat.

La Chambre de Commerce se rallie aux autres dispositions de l'article 7.

Concernant les articles 8 et 9

La Chambre de Commerce salue la possibilité introduite dans le projet de loi d'user des instruments de bonification d'intérêts et de dégrèvement fiscal partiel. Le premier n'existait pas dans la loi de 2000 et consiste à pouvoir accorder des subventions à des établissements de crédit ou des organismes financiers agréés à ces fins pour leur permettre de consentir des prêts à des taux d'intérêt réduits destinés au financement des dépenses admissibles à l'article 7. Cet instrument est particulièrement utilisé en vue du soutien d'investissements initiaux financés par des prêts, en particulier lorsque ces investissements sont jugés risqués. L'instrument d'exemption partielle du bénéfice marque un changement par rapport à la mesure fiscale de la loi de 1993. Cet instrument s'avère pertinent s'agissant du financement d'investissements difficiles à évaluer ex ante, mais dont la profitabilité présumée est élevée. En diversifiant les instruments de mise en œuvre des aides à finalité régionale, le Gouvernement prend en compte les différences de nature des projets à soutenir, selon les risques ou les gains escomptés qui les caractérisent.

Concernant l'article 10

L'article 10 formalise l'instrument d'aides aux petites entreprises nouvelles, en clarifiant en particulier les conditions d'éligibilité à ces aides, leur niveau d'intensité, ainsi que les dépenses admissibles. La Chambre de Commerce se rallie à l'ensemble des paragraphes dudit article en saluant la logique économique qui consiste à soutenir le développement des entreprises naissantes, notamment par une aide en vue de couvrir les coûts opérationnels, qu'ils soient juridiques, administratifs, d'assistance et de conseil, coûts qui sont susceptibles de décourager et de limiter l'initiative privée et la création d'entreprise. Les aides aux petites firmes nouvelles ont un caractère clairement incitatif qu'il convient de favoriser. Par ailleurs, du fait de leur niveau relativement faible, elles sont du point de vue de la Commission les moins enclines à créer des distorsions de concurrence.

Concernant l'article 11

Cet article définit le rôle de la commission prévue aux articles 7, 8, 9 et 10. Il n'appelle pas de commentaire particulier.

Concernant l'article 12

Cet article porte sur la restitution possible des aides en cas d'aliénation ou d'abandon du projet d'investissement. La Chambre de Commerce se félicite du souci d'efficacité qu'a le

Gouvernement en cherchant à donner au projet de loi une dimension incitative dans le temps. Il ne s'agit en effet pas seulement de créer de l'activité ou de la richesse dans une zone défavorisée, mais bien de les maintenir dans le temps en vue d'un développement pérenne de la région concernée.

La Chambre de Commerce remarque que les premier et troisième paragraphes reprennent les dispositions prévues dans l'ancien régime régional de 2000. Les deuxième et quatrième paragraphes prévoient les procédures de restitution et de sanction. La Chambre de Commerce note en outre que l'existence de cet article et des sanctions potentielles qu'il comporte vont de pair avec le « Plan d'action sur les aides d'Etat » de la Commission européenne qui incite les entreprises menant leurs investissements, éventuellement dans des zones économiquement défavorisées, à faire leurs demandes d'aides (régionales) avant le commencement des projets d'investissement. Quand on sait que la rétroactivité des aides n'est plus possible, contrairement à la situation de la loi modifiée du 22 décembre 2000, on comprend que la logique de construction des projets de développement économique est fondée sur l'analyse ex ante de la rentabilité des investissements et sur des efforts d'incitation/désincitation.

Les articles 13, 14, 15 et 16 du présent projet de loi ne donnent pas lieu à un commentaire particulier et la Chambre de Commerce peut dès lors les approuver.

La Chambre de Commerce tient à signaler que la question des répercussions des aides à finalité régionale en termes d'effets budgétaires demeure posée et méritera d'être traitée dans un avenir proche.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

BFR/SDE