

Objet: Projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet

- **le développement et la diversification économiques**
- **l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie (3385BFR).**

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur (13 août 2008)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Résumé

Le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre de la mise en conformité de la législation luxembourgeoise avec le cadre réglementaire européen en matière de soutien à l'investissement et à l'emploi des petites et moyennes entreprises (PME). Le Règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 6 août 2008¹ a en effet été adopté concernant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun, en application des articles 87 et 88 du traité. Le projet de loi modifie ainsi le cadre légal national de 1993 visant le développement et la diversification économiques, ainsi que l'amélioration de la structure générale de l'appareil productif national et l'équilibre régional de l'économie du Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre de Commerce salue l'objet du projet de loi sous avis, en l'occurrence l'implémentation d'un nouveau règlement général d'exemption par catégorie portant sur les aides d'État qui devrait accroître l'intensité de l'aide en faveur des PME et permettre à celles-ci de bénéficier plus facilement d'aides en matière de formation, de recherche et développement, de protection environnementale, ainsi que d'autres types de soutien.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs la nécessité de s'assurer de l'efficacité des aides d'Etat dédiées au soutien des PME, en tant qu'elles ne produisent pas trop de distorsions de concurrence et qu'elles génèrent des résultats mesurables en termes de gains pour la collectivité.

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	-

¹ Règlement général d'exemption par catégories (JO L214 du 9 août 2008).

Légende

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

Cadres national et communautaire relatifs aux aides d'Etat

Le projet de loi sous avis se justifie par une double exigence. D'abord adapter le cadre législatif luxembourgeois et, partant, tenir compte d'une modification récente du cadre communautaire en matière de seuils maximum d'intensité d'aides d'Etat² auxquelles les PME sont potentiellement éligibles. Ensuite, il permet de mettre en cohérence les deux législations qui régissent au Luxembourg la politique d'aides à l'investissement pour les PME/PMI, à savoir la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques et l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, ainsi que la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional.

S'agissant des aides d'Etat, la Chambre de Commerce rappelle que la politique nationale se conforme 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.

Les règles relatives aux aides d'Etat sont regroupées dans les articles 87 et 88 du Traité CE et sont complétées par les règlements 994/98/CE, autorisant la Commission à adopter des exemptions en bloc pour certaines catégories d'aides³, et 659/99/CE, relatif à l'application de l'article 88 CE⁴. L'article 87 CE définit notamment les éléments constitutifs d'une aide d'Etat incompatible avec le marché commun et énonce en outre 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. Cette dernière a d'ailleurs adopté plusieurs règlements d'exemption de l'article 87 (1) CE. En tout état de cause, il revient à l'institution gardienne des traités européens de « *déclarer, conformément à l'article 87 du traité, que sous certaines conditions, les aides aux petites et moyennes entreprises (PME), les aides à la recherche et au développement, les aides pour la protection de l'environnement, les aides à l'emploi et à la formation, et les aides respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque Etat membre pour l'octroi des aides à finalité*

² Comme le projet de loi sous avis le rappelle à travers l'exposé des motifs de la réforme proposée, « *l'intensité d'aide se calcule, soit par rapport aux coûts admissibles des investissements ou immobilisations corporelles, soit par rapport aux coûts salariaux estimés, calculés sur une période de deux ans, des emplois directement créés par le projet d'investissement* ».

³ Règlement (CE) n°994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales (JO L 142, 14/05/1998, p.1).

⁴ Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du Traité CE (JO L83, 27/03/1999, p.1).

régionale sont compatibles avec le marché commun et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 88 (...) du traité »⁵.

Les enjeux du soutien des PME au Luxembourg

Le présent projet de loi s'inscrit dans une logique de soutien à la création et au développement des PME, ce à quoi la Chambre de Commerce souscrit. Cette logique n'est pas nouvelle dans le cadre européen, puisque qu'elle vient d'aboutir à une recommandation de la Commission du 25 juin 2008 sur les petites entreprises : le *Small Business Act* (SBA). Celui-ci fait état de grands principes appelés à guider la conception et la mise en œuvre futures des politiques en faveur des PME, lesquels principes ont comme fil rouge de faciliter l'accès des PME au financement, à l'innovation, à la formation, aux marchés publics, ainsi qu'au marché unique et aux marchés internationaux.

La Chambre de Commerce souligne que le SBA a vocation à se décliner en propositions législatives concrètes, parmi lesquelles un règlement sur la Société Privée Européenne (SPE)⁶, mais aussi une possible directive relative à la TVA qui offrira aux États membres la possibilité d'appliquer des taux de TVA réduits sur les services fournis localement, ainsi que, et c'est justement l'objet du projet de loi sous avis, un nouveau règlement général d'exemption par catégorie portant sur les aides d'État qui devrait accroître l'intensité de l'aide en faveur des PME et permettre à celles-ci de bénéficier plus facilement d'aides en matière de formation, de recherche et développement, de protection environnementale, ainsi que d'autres types de soutien.

La Chambre de Commerce salue l'initiative du SBA et soutient de manière générale les mesures susceptibles de favoriser l'essor et le développement des PME au Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, elle avait pu approuver, dans son avis du 22 octobre 2007, le projet de loi ayant pour objet le développement de certaines régions du pays. L'analyse et les remarques formulées dans l'avis y relatif demeurent tout à fait d'actualité avec le présent projet de loi : *« la tendance inspirée par les lignes directrices (adoptées fin 2005) 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 (...). 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 (...). 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 (...). 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 ».*

⁵ Règlement (CE) n°800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

⁶ Voir le projet de règlement de la Commission du 25 juin 2008. Cette nouvelle forme de société pourra être créée partout dans l'Union européenne (UE) suivant un même jeu de règles, avec un minimum de formalisme et un capital social symbolique.

Selon la Chambre de Commerce, parcimonie, ciblage et efficacité des aides régionales valent d'autant plus pour les aides d'Etat.

Commentaire de l'article unique du projet de loi

L'article unique du projet de loi afférent introduit les nouveaux plafonds prévus par le règlement général d'exemption de la Commission en ce qui concerne l'intensité d'aide aux investissements aux PME.

La loi modifiée du 27 juillet 1993 précitée fixait jusqu'alors les intensités d'aides maximales à 7,5% et à 15% respectivement pour les moyennes entreprises et les petites entreprises. Dans son dernier avis relatif aux aides régionales, la Chambre de Commerce regrettait que les intensités maximales potentielles d'aides régionales allouées subissent une diminution par rapport à la précédente loi de 2000 régissant les aides à finalité régionale. S'agissant des aides d'Etat aux investissements à destination des PME, elle salue dans le présent projet de loi la proposition d'augmentation des maxima d'intensité d'aides (20% pour les petites entreprises, 10% pour les moyennes selon l'article 15.2 du règlement communautaire) dans la mesure où celle-ci est de nature à stimuler l'activité des entreprises les plus dynamiques et les plus créatrices de valeur de l'appareil de production du Luxembourg en termes de potentiel, à savoir les PME.

Cependant, la Chambre de Commerce rappelle que le seul octroi des aides d'Etat, en dehors de toute considération sur les intensités maximales précitées, ne suffit pas à une PME pour conduire son action de création de richesses. A cet égard, elle suggère de compléter systématiquement le dispositif de soutien aux petites et moyennes entreprises par un système d'accompagnement des dirigeants d'entreprises par des entrepreneurs chevronnés (principe de parrainage), ceci en vue d'un partage et d'un transfert d'expériences de nature à prévenir les risques d'échec (faillites) et de cessation prématurée d'activités et à donner toutes les chances de réussite aux projets portés par lesdits dirigeants.

La Chambre de Commerce tient tout de même à souligner la nécessité de s'assurer de l'efficacité des aides d'Etat dédiées au soutien des PME sur le territoire luxembourgeois car, malgré l'expérience de la Commission⁷, les aides en question font toujours porter un risque (même faible) de distorsion de la concurrence sur le marché commun, de même qu'elles constituent une dépense publique et exige à ce titre des précautions quant à leur finalité avérée et leur coût réel pour la société.

* * *

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

BFR/TSA

⁷ Le Règlement (CE) n°800/2008 précité rappelle que « la Commission a appliqué les articles 87 et 88 du traité dans de nombreuses décisions et a acquis une expérience suffisante pour définir des critères de compatibilité généraux en ce qui concerne les aides en faveur des PME ».