

Luxembourg, le 20 mars 2009.

Objet: Projet de loi instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique (3468BFR).

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce Extérieur et Ministre d'Etat
(11/03/2009)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est d'instaurer un régime temporaire de garantie de l'Etat en faveur des entreprises. Il s'inscrit dans le cadre du « Plan de conjoncture du Gouvernement » qui se veut un ensemble de mesures faisant suite à la concertation avec les partenaires sociaux au sein du Comité de Coordination tripartite et visant à limiter les effets de la crise financière et économique mondiale touchant de plein fouet l'Europe en général et le Grand-Duché de Luxembourg en particulier.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet sous rubrique, « *les effets de la crise bancaire et financière internationale qui secoue les Etats de l'Union européenne se font désormais sentir sur l'économie « réelle » (...), et affectent tant les entreprises que les ménages (...). Tous les indicateurs récemment publiés font état d'une situation économique dramatique et reflètent une détérioration tout à la fois rapide et significative de la conjoncture (...)* ». De même, concernant le Luxembourg, « *les premières estimations du Produit Intérieur Brut (PIB) pour le troisième trimestre 2008, ainsi que les chiffres révisés pour les trimestres précédents, font état d'une croissance du PIB de -1,4% au troisième trimestre 2008 par rapport au trimestre précédent et d'une stagnation par rapport au même trimestre de l'année 2007. En outre, pour 2009, la Commission s'attend à une récession de l'ordre de 0,9%* ». Ces chiffres ont déjà été revus à la baisse par la suite, soulignant la gravité de la crise et l'incertitude quant à l'évolution économique à court et moyen termes.

Le « Plan de conjoncture du Gouvernement » fait écho au « Plan européen pour la relance économique » présenté par la Commission européenne en novembre 2008, ainsi qu'à la communication arrêtée par elle le 17 décembre 2008, laquelle définit un cadre temporaire élargissant les possibilités des Etats membres de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie. Au chapitre des possibilités supplémentaires données aux Etats membres par le cadre communautaire ainsi modifié, il faut citer le recours à certaines catégories d'aides d'Etat qui, selon l'article 87(3)(b) du Traité CE, peuvent être justifiées pour un terme limité en cas de perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, de même que la mise en œuvre temporaire d'un dispositif d'intervention publique sous forme d'un régime de garantie.

Le plan élaboré par le Gouvernement luxembourgeois, inspiré largement des exigences communautaires et des différentes réunions de la tripartite, comporte sept

axes¹, parmi lesquels le soutien direct des entreprises en difficulté. Ce dernier se décline du point de vue législatif par l'introduction d'un régime temporaire d'aide au redressement économique et d'un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique.

La Chambre de Commerce est solidaire des intentions gouvernementales d'agir rapidement et de manière significative pour limiter les effets récessifs de la crise européenne et mondiale. Elle entend saluer globalement les mesures contenues dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement », et en particulier le régime de garantie que le présent projet de loi prévoit.

Le projet précité s'inscrit clairement dans le cadre juridique communautaire. De même, la Chambre de Commerce apprécie la manière précise dont les termes et notions de ce projet législatif sont définis. Il est en effet crucial, notamment eu égard aux exigences européennes, de saisir ce qu'il faut entendre par « entreprise en difficulté », « aide de minimis » (cf. article 2 du projet), comme il est important de définir clairement quelles sont les « entreprises éligibles » au soutien de l'Etat face à la crise² (voir article 3).

Conformément aux exigences communautaires précitées, le projet de loi sous rubrique garantit que le soutien à travers le régime de garantie s'opère bien à destination d'entreprises qui ont des difficultés conjoncturelles et dont les difficultés conjoncturelles résultent effectivement du contexte de crise (article 3(2)). Le projet décrit en outre la procédure de demande de garantie (article 4), ainsi que les critères d'appréciation relatif à ladite demande (article 5), la procédure d'attribution (article 6), les modalités de convention entre l'Etat et l'entreprise bénéficiaire (article 7) et le contrat de garantie entre l'Etat et l'établissement de crédit (article 8). Le projet de loi traite également de la question du cumul des aides, en veillant, là encore, à la conformité de la législation luxembourgeoise avec notamment l'article 87 du Traité CE.

Comme indiqué dans le « Plan de conjoncture du Gouvernement », « le régime temporaire de garanties est plafonné à un maximum de 500 millions d'euros en termes de volume des crédits couverts par la garantie de l'Etat ».

La Chambre de Commerce salue en particulier trois aspects du projet de loi afférent, au premier rang desquels le fait que le projet sous avis définisse des dispositions légales à même de permettre à la fois un contrôle *ex ante* des garanties octroyées aux entreprises et un suivi *ex post* desdites garanties. Le deuxième aspect a trait au chapitre « Critères d'appréciation » (cf. article 5) : la Chambre de Commerce trouve pertinent de conditionner l'aide forfaitaire définie dans le régime de soutien aux entreprises à des « efforts adéquats » de ces dernières en vue d'« obtenir une autre source de financement ». Les aides publiques en direction d'entreprises en situation conjoncturelle difficile doivent en effet malgré tout demeurer un dernier recours. La Chambre note enfin que le projet donne une

¹ Le soutien au pouvoir d'achat par des mesures ciblées, le soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres, la création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique, le soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public, le soutien direct des entreprises en difficulté, l'accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi et la préparation de l'après-crise (cf. Plan de conjoncture du Gouvernement (mars 2009), Ministère d'Etat).

² En l'occurrence « les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement et qui exercent, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, à titre principal ou accessoire, une activité industrielle, commerciale ou artisanale de même que les titulaires des professions libérales visées par la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales » (voir article 3(1)).

certainne souplesse à la durée du dispositif qui, tout en étant temporaire, peut être prorogé par règlement grand-ducal d'un an, et ceci à deux reprises (cf. article 15).

La Chambre de Commerce entend néanmoins souligner certains éléments qui mériteraient éclaircissement en vue d'une adoption définitive des dispositions légales contenues dans le projet de loi sous rubrique.

D'abord, à l'instar de la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce dispose d'un organisme de mutualité dont la vocation est précisément l'offre de garantie dans le développement d'activités à destination des petites et moyennes entreprises. De ce point de vue, elle se range à l'avis de la Chambre des Métiers du 20 mars 2009 sur le présent projet de loi : *« dans le présent contexte, et en vue de répondre aux besoins spécifiques des PME, [celle-ci] plaide plutôt pour la réinscription dans la loi budgétaire, par le biais d'un crédit non-limitatif, d'une participation temporaire à la couverture des pertes subies sur les cautionnements accordés aux membres des mutualités de cautionnement de l'artisanat et du commerce sous la forme d'une dotation spécifique pour l'exercice budgétaire 2010, au lieu d'étendre le régime temporaire de garantie à un nombre limité de PME. Cette participation étatique temporaire à la couverture des pertes sur des cautionnements accordés aux membres des mutualités de cautionnement (...) pourrait constituer une réponse politique adaptée aux considérations des PME luxembourgeoises (...) dépendant souvent des capacités de développement résiduelles de l'industrie (...). C'est dans ce sens que la Chambre des Métiers préconise une dotation substantielle temporaire dans le cadre de ce nouvel article budgétaire qui constituerait dans ce cas un supplément de couverture également à la Mutualité (...) pour plus et mieux encore permettre à des « entrepreneurs » de bonne volonté d'accéder au crédit respectivement à l'indépendance professionnelle pendant la période de crise ».*

Pour la Chambre de Commerce, les mutualités de cautionnement sont peu armées en termes de moyens pour faire face aux demandes plus nombreuses des entrepreneurs en cette période de crise, alors même qu'elles disposent du savoir-faire en matière de cautionnement dont il serait dommage de se priver.

La Chambre de Commerce apprécierait par ailleurs que soient explicités ce que sont les « efforts adéquats » évoqués au paragraphe (3) de l'article 5 du projet, par le biais idéalement de l'article 2 portant sur les définitions nécessaires au projet sous rubrique. Sans nécessairement alourdir le projet de loi, il pourrait s'avérer pertinent du point de vue de la sécurité juridique de rendre compte des démarches possibles et préalables au recours au régime temporaire de garantie tel que défini (Mutualités, SNCI, partenaires bancaires, ...).

Aux yeux de la Chambre de Commerce et malgré ces quelques critiques, le présent projet de loi répond de manière équilibrée à la nécessité temporaire d'un soutien des pouvoirs publics aux entreprises en difficulté étant donnée la situation exceptionnelle que constitue la crise économique que traverse l'ensemble du continent européen.

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

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis.

BFR/PPA