

Luxembourg, le 25 mars 2009

Objet : Projet de loi n°6005 ayant pour objet

- 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche**
- 3. la création d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes**
- 4. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et modifiant la loi modifiée 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 (3469LLA)**

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur et du Ministre d'Etat (9 et 10 mars 2009)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi soumis intervient suite à l'entrée en vigueur en date du 1^{er} janvier 2007 de l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation (2006/C 323/01). Les dispositions de cet encadrement ont été reprises par le Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun, en application des articles 87 et 88 du traité.

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a formulé l'objectif de faire de l'Europe pour 2010 la zone économique la plus compétitive du monde. Dans ce contexte il a jugé insuffisant le niveau de RDI pour l'économie communautaire. Il a estimé qu'un relèvement de ce niveau déboucherait sur une croissance plus élevée dans l'Union européenne.

Dans cette logique, le Conseil européen des 15 et 16 mars 2002 réuni à Barcelone a adopté un objectif clair pour l'évolution future des dépenses en matière de RDI. Il a décidé que les dépenses globales de recherche, de développement et d'innovation dans l'Union européenne devaient être accrues pour atteindre environ 3 % du PIB en 2010.

La Commission estimait que les dispositions réglementant les aides d'Etat destinées à la recherche et au développement devaient être modernisées et améliorées pour relever ce défi. Conformément à cette logique, le nouvel encadrement communautaire 2006/C 323 augmente d'un côté l'intensité maximale de l'aide prévue pour les régimes de soutien déjà existants et d'un autre côté, élargit les possibilités d'intervention des Etats membres.

Dans le contexte de la crise financière et économique actuelle, il était d'autant plus important d'user des possibilités offertes par l'encadrement communautaire et de procéder à une réforme du cadre légal qui augmente considérablement le potentiel d'intervention du Gouvernement pour faire face aux freins à l'effort de RDI. Le présent projet s'inscrit dès lors dans le cadre des mesures devant permettre à l'économie luxembourgeoise de sortir renforcée de la crise en misant sur le savoir-faire et l'innovation.

Résumé

Le Gouvernement a adopté le 6 mars 2009, le projet de loi relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI).

La Chambre de Commerce salue le fait que tout en se fondant sur des mécanismes de soutien existants en matière de recherche-développement, le projet de loi étend le nombre de régimes d'aide R&D, en épuisant toutes les marges de manœuvres établies par le nouvel encadrement communautaire 2006/C323. Il introduit ainsi des régimes spécifiques pour les études de faisabilité technique à réaliser préalablement au lancement d'un projet d'innovation, pour la protection de la propriété intellectuelle (régime dédié aux PME) de même que pour la création de jeunes entreprises innovantes. Les aides couvriront dorénavant aussi, outre les innovations de produits, les innovations de procédé et d'organisation, de même que les services de conseil en innovation auxquels une entreprise recourt.

La Chambre de Commerce se pose cependant la question quant au champ d'application du présent projet de loi.

Le projet de loi énumère les missions de Luxinnovation G.I.E. tout en les étendant par rapport à son objet retenu dans ses statuts. Tout en saluant une extension des missions de Luxinnovation, la Chambre de Commerce s'interroge cependant quant aux conséquences de les fixer dans une loi.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi habilite l'Etat à créer un établissement de droit privé chargé de la gestion des structures de type « business incubateur » ou centre d'entreprises, alors que Luxinnovation remplit déjà cette mission à la satisfaction générale, notamment dans le cadre de Ecostart.

Le projet de loi prévoit finalement la création d'un fonds spécial de financement dédié à la R&D.

Appréciation du projet de loi:

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

Légende :

++	Très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
- -	Très défavorable
n.a.	Non applicable

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi et demande aux autorités dans le cadre de la procédure législative de prendre en considération les propositions et réflexions complémentaires faites par la Chambre de Commerce dans le présent avis

Considérations générales

Le présent projet de loi est structuré autour de 5 titres, à savoir :

Titre Ier : Régimes de promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

Titre II: Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

Titre III: Établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes

Titre IV: Fonds pour le financement des régimes d'aides à la recherche-développement- innovation, de l'Agence nationale pour la Promotion de la recherche-développement-innovation et des centres d'accueil et d'innovation

Titre V: Autres dispositions

Le titre I énonce les différents régimes et mesures d'aide permettant de promouvoir la RDI des entreprises et organismes de recherche visés par la loi.

La Chambre de Commerce se pose de prime abord la question quant au champ d'application du présent projet de loi.

Historiquement on se trouvait en matière d'aides à la RDI en présence de deux régimes exclusifs l'un de l'autre, à savoir celui régi par l'article 6 de la loi du 27 juillet 1993 et celui régi par l'article 5 de la loi du 30 juin 2004. Les aides prévues au susdit article 6 étaient limitées aux seules entreprises industrielles et de prestation de services, ayant une influence motrice sur le développement économique, alors que les aides de l'article 5 de la loi du 30 juin 2004 sont limités aux seules entreprises relevant du secteur des classes moyennes.

Le projet de loi innove en ce sens qu'il ne prévoit à priori plus de limitation sectorielle de son champ d'application.

En effet le paragraphe 3 de l'article 1^{er} définit comme bénéficiaire, « toute entreprise ou tout organisme de recherche bénéficiant de l'application d'une

disposition de la présente loi ». Le paragraphe 7 du même article définit comme entreprise, « toute unité économique autonome combinant divers facteurs de production, réalisant pour la vente des produits ou des services et distribuant des revenus en contrepartie de l'apport des facteurs ».

Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose que les bénéficiaires des aides sont toutes les entreprises ou organismes de recherche, régulièrement établis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi donne dès lors l'impression de poser un régime unique en matière de RDI ce que salue la Chambre de Commerce. Or le projet de loi n'abroge que l'article 6 de la loi de 1993 précitée et non l'article 5 de la loi du 30 juin 2004.

Alors que les deux régimes ont été exclusifs l'un de l'autre, le projet de loi paraît introduire une logique de coexistence en ce qu'il embrasse maintenant tous les acteurs économiques, partant aussi ceux relevant historiquement des Classes Moyennes, sans toutefois s'adresser aussi au ministre ayant ces dernières dans ses attributions.

Le régime de l'article 5 de la loi du 30 juin 2004 se distingue toujours de celui de la loi de 1993 et maintenant du présent projet de loi en ce qu'il ne rattache pas le bénéficiaire d'une aide étatique à une demande préalable et permet l'introduction d'une demande en subventionnement encore dans les 2 ans après le paiement de la prestation éligible. Le régime de la loi de 1993 et celui du projet de loi appelé à prendre sa relève suivent quant à eux une logique de demande préalable. Ce dernier prévoit néanmoins des intensités maximales d'aide plus élevées. Il faut donc craindre une coexistence concurrentielle entre deux régimes ayant le même périmètre et présentant chacun des avantages différents, le projet de loi sous avis prévoyant des intensités maximales plus élevées, alors que la loi de 2004 permet d'introduire la demande encore deux ans après le paiement. Il est certes vrai que le projet de loi introduit certains nouveaux régimes d'aides non couverts par la loi de 2004, du moins dans une vision a priori.

La Chambre de Commerce regretterait si une confusion se créait en cours de route de la mise en œuvre du projet de loi sous avis. Ceci irait à l'encontre des principes de simplification administrative et de bonne gouvernance, principes d'autant plus importants en période de crise financière et économique.

Nonobstant ces réflexions, la Chambre de Commerce salue particulièrement le fait que le projet de loi ait épuisé toutes les marges de manœuvres laissées aux Etats membres en ce qui concerne les aides dans le domaine de RDI. Ainsi le projet de loi n'est pas à comprendre comme une mise en conformité avec l'encadrement communautaire, mais a comme motivation principale d'utiliser toutes les marges de manœuvres possibles et notamment d'élargir le nombre des régimes d'aides en vue d'introduire les aides à l'innovation en plus des aides à la R&D. L'article 6 de la loi du 27 juillet 1993 se limitait aux seules aides destinées à la R&D.

Le projet de loi maintient donc d'un côté le régime d'aide prévu par l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1993, tout en lui appliquant les augmentations en intensité d'aide prévues par l'encadrement communautaire. Le projet de loi incite particulièrement les PME à se lancer dans le RDI en réservant les intensités maximales d'aide les plus élevées aux seules PME. La Chambre de Commerce salue ces dispositions qui s'inscrivent notamment dans la logique du 3^{ème} plan d'action en faveur des PME.

D'un autre côté il reprend l'ensemble des nouveaux instruments d'aide autorisés expressément par l'encadrement communautaire.

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce salue notamment les dispositions de l'article 8 prévoyant une aide ne pouvant pas dépasser un million d'euros et destiné aux jeunes entreprises innovantes. Ce régime permet notamment de soutenir la création d'entreprises innovantes, ayant un fort potentiel de croissance, susceptible de se matérialiser dans des projets de R&D ou RDI générant des produits, services ou procédés nouveaux ou fortement améliorés.

Le projet de loi prévoit également des dispositions ayant pour but d'inciter les PME à avoir recours aux services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation ainsi que temporairement à du personnel hautement qualifié pour l'aider à initier ou à développer une démarche d'innovation. La Chambre de Commerce salue le fait que l'article 24 paragraphe (1) alinéa f) confie à Luxinnovation la mission d'agréer les prestataires de service de conseil en innovation et de soutien à l'innovation.

Le projet de loi dépasse les incitations à la seule R&D de type technologique en prévoyant une aide pour les entreprises réalisant l'innovation de procédé ou d'organisation dans les services.

Dans son article 15 le projet de loi autorise les ministres compétents à appliquer des mesures d'aides plafonnées, dites *de minimis* aux entreprises et organismes de recherche privés ne rentrant pas dans le champ d'application d'un des régimes d'aide prévus par le présent projet de loi. La Chambre de Commerce salue cette disposition en ce qu'elle élargit le nombre des entreprises et organismes de recherche privés qui sont encouragés à entamer et à développer une démarche durable d'innovation.

Le projet de loi introduit notamment une simplification administrative considérable par rapport à la procédure antérieure en limitant l'obligation pour les ministres compétents de devoir recourir systématiquement à l'avis d'une commission consultative pour accorder les aides respectives.

Sous **le titre II** le projet de loi énumère les missions de Luxinnovation G.I.E. en paraphrasant en partie l'article 2 de ses statuts. La Chambre de Commerce se pose la question de l'utilité de reprendre dans une loi l'objet d'un groupement privé.

Le titre III autorise l'État à participer à la création d'un établissement de droit privé pour la gestion des infrastructures et services d'accueil et d'encadrement de nouvelles entreprises innovantes. La Chambre de Commerce donne à considérer que le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a inauguré en 2003 le 1^{er} Centre d'entreprise et d'innovation Ecostart et qu'un 2^{ème} Centre a été ouvert aux entreprises en 2007. Le ministère a confié la gestion de ces centres ainsi que le suivi personnalisé des entreprises y hébergés à Luxinnovation, qui remplit cette mission à la satisfaction générale.

La Chambre de Commerce ne comprend pas l'utilité de créer dans un pays territorialement aussi réduit que le Luxembourg, deux structures différentes, lesquelles seront chargées par l'Etat d'accomplir des missions qui ne peuvent que se chevaucher et s'interpénétrer, alors qu'il existe déjà un véhicule des plus adaptés pour effectuer lesdites missions, en l'occurrence Luxinnovation. Il va de soi que la coopération future nécessaire entre deux structures compliquera inutilement le bon déroulement de ces projets. Ceci irait à nouveau à l'encontre des principes de

simplification administrative et de bonne gouvernance, principes d'autant plus importants en période de crise financière et économique.

Finalement, la Chambre de Commerce salue la création d'un Fonds de l'Innovation prévu par le **titre IV**. Ce Fonds ne sera ni doté de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière et administrative, mais sera placé « sous l'autorité des ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions ». Dans le cadre de la RDI il est difficile de prédire les besoins annuels des fonds, notamment dans le cadre de dépenses s'échelonnant sur plusieurs exercices. La création d'un Fonds évite donc de devoir fixer annuellement le montant exact des fonds nécessaires pour le prochain exercice budgétaire.

Le titre V porte sur les autres dispositions d'entrée en vigueur, abrogatoires, transitoires, de durée d'application et de référence et prévoit entre autres l'abrogation de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1993.

Commentaires des articles

Concernant l'article 4

L'article 4 prévoit la possibilité d'augmenter le plafond des aides pour la recherche industrielle et le développement expérimental de 10 % pour les moyennes entreprises et de 20 % pour les petites entreprises, portant ainsi l'intensité maximale en matière de développement expérimental à 35% pour les moyennes entreprises et à 45% pour les petites entreprises et en matière de recherche industrielle à 60% pour les moyennes entreprises et à 70% pour les petites entreprises. Ces possibilités s'inscrivent dans la logique « penser petit d'abord » ou *think small first* et incite plus particulièrement les PME à réaliser un projet ou programme de R&D.

Concernant l'article 13

Le paragraphe 3 du présent article dispose que l'intensité de l'aide accordée à un organisme de recherche public pour l'animation d'un pôle d'innovation ne doit pas dépasser 75% des coûts annuels admissibles. La Chambre de Commerce donne à considérer que ce taux d'intensité est supérieur au maximum fixé à l'article 5.8. de l'encadrement communautaire, à savoir 50%.

Concernant l'article 14

L'article 14 autorise le ministre ayant l'économie dans ses attributions à s'engager après approbation du Gouvernement en Conseil dans des programmes ou initiatives de coopération internationale en matière de RDI. Ces programmes ou initiatives ont pour vocation à inciter à la collaboration internationale entre entreprises et/ou entreprises et organismes de recherche.

Pour autant que la Communauté européenne, représentée par la Commission, est membre d'un tel programme ou initiative, ces derniers sont gérés par des associations, appelés « association gestionnaires » et bénéficient d'un cofinancement de l'Union Européenne sur base des articles 169 et 171 du Traité instituant la Communauté Européenne.

La Chambre de Commerce salue le fait que l'article 24 (2) prévoit la possibilité de confier, par voie de convention, la gestion d'une participation

luxembourgeoise à ces programmes à Luxinnovation G.I.E., appelé « agence nationale chargée de la mise en œuvre de l'initiative ». L'objectif de cette délégation est de pouvoir répondre au mieux à la contrainte d'isolement des coûts afférents à chacun de ces programmes notamment par la création d'un compte bancaire spécifique ; contrainte imposée par les associations gestionnaires de ces initiatives.

Les associations gestionnaires accordent à l'agence nationale chargée de la mise en œuvre de l'initiative, un délai maximal de 60 jours pour instruire une demande de cofinancement nationale, après acceptation d'une participation nationale par l'association gestionnaire.

En l'absence d'un régime d'aide spécifique pour inciter cette coopération internationale, l'éligibilité des entreprises et organismes de recherche d'origine luxembourgeoise en vue de bénéficier d'une aide devra être déterminés sur base des dispositions des régimes d'aides des articles 3 à 13 et 15 du projet de loi. Or, les aides prévues aux articles 3, 4, 8, 11,12 et 13 ne peuvent être accordées qu'après avoir demandé l'avis de la commission consultative prévue par l'article 17 du présent projet de loi. Cette disposition paraît néanmoins difficilement compatible avec le susdit délai.

En plus, la convention signée entre l'association gestionnaire et l'agence nationale précise toujours que l'évaluation incombe exclusivement à la première. Les instances nationales ne pourront donc pas remettre en cause une évaluation de l'association gestionnaire. L'avis de la commission, tel que prévu à l'article 17, n'apporterait donc aucune valeur ajoutée significative.

La Chambre de Commerce suggère donc que les aides attribuées dans le cadre des initiatives prévues à l'article 14 puissent être attribuées sans recours préalable à la Commission prévue à cet effet par l'article 17.

Concernant l'article 17

L'article facilite considérablement la procédure d'octroi d'une aide par rapport à celle prévue par l'article 6 de la loi du 27 juillet 1993.

Dans la loi de 1993, les ministres compétents devaient prendre avis auprès d'une commission consultative, chaque fois qu'une entreprise investissant dans un projet ou programme de R&D faisait appel au régime d'aide prévu par le prédit article 6.

Le projet de loi dispense les ministres compétents de l'avis d'une commission consultative pour statuer sur les demandes d'aide introduites sur base des articles 6, 7, 9,10 et 15.

Tout en saluant cette disposition qui contribue à réduire considérablement la charge administrative et à permettre une prise de décision plus rapide des ministres, la Chambre de Commerce se pose la question s'il n'aurait pas été plus opportun de supprimer cette obligation de prendre avis auprès d'une commission consultative pour l'ensemble les aides. La Chambre de Commerce donne à considérer que notamment pour des raisons de compétences et de simplification administrative, bon nombre d'Etat (Finlande, France, Pays-Bas etc) ont délégué la gestion de régimes d'aides, en particulier au profit de PME innovantes, à des agences spécialisées, dont les missions sont identiques à celles de Luxinnovation.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce suggère de ne pas faire dépendre le recours obligatoire à l'avis de la susdite Commission des catégories d'aides mais plutôt du seuil de l'aide sollicitée.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la composition et le fonctionnement de la commission consultative seront déterminés par règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce insiste dans ce cadre sur l'importance de prendre le règlement grand-ducal afférent dans les meilleurs délais, afin que les aides, dont l'attribution est subordonnée à la demande préalable de l'avis de la commission consultative, puissent être accordés au plus vite.

Concernant l'article 19

L'article 19 traite du versement de l'aide et reprend la formulation de l'article 8 (4) de la loi du 27 juillet 1993, prévoyant entre autres « que une ou plusieurs aides pourront être liquidées au fur et à mesure de la réalisation des investissements ou opérations de R&D ou RDI ou des activités en vue desquelles l'aide a été octroyée. » Jusqu'à maintenant ces avances ne furent accordées qu'après paiement des factures, de sorte qu'elles étaient considérées plutôt comme des acomptes et non comme des avances.

La Chambre de Commerce interprète cet article en ce sens que ces avances peuvent être liquidées sans avoir à payer auparavant les factures respectives.

Concernant l'article 20

Le 2^{ème} alinéa du paragraphe (1) comporte une erreur purement matérielle. Il se lirait comme suit : « Les intensités maximales et plafonds prévues aux articles cités à l'alinéa ci-avant s'appliquent à toutes formes d'aides confondues. »

Concernant l'article 24

L'article 24 (l) dispose que Luxinnovation G.I.E. « agissant sous la haute surveillance du ministre ayant l'économie dans ses attributions en collaboration avec les ministres ayant la recherche dans le secteur public et les classes moyennes dans leurs attributions, est chargé » des missions détaillées sous les points a) – h). Elles sont en grande partie identiques à celles retenues dans ses statuts coordonnés du 24 novembre 2008.

La Chambre de Commerce donne à considérer que Luxinnovation G.I.E. a été constitué par acte notarié du 27 novembre 1998 en adoptant la forme d'un groupement d'intérêt économique. Il s'agit donc d'une structure de droit privé dont l'objet doit impérativement être fixé par ses statuts conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique. Une loi ne peut en aucun cas fixer les missions d'une structure de droit privé.

La Chambre de Commerce s'interroge donc tout d'abord sur l'utilité de reprendre l'objet d'un groupement privé dans une loi.

Elle se pose également la question si cet article n'a pas pour conséquence de créer un établissement public, de sorte que Luxinnovation G.I.E. ne pourrait plus être considéré comme groupement de droit privé. Cette question se posera notamment au moment où l'assemblée générale des associés de Luxinnovation décidera de modifier ses missions fixées dans ses statuts et qui différeront alors de celles fixées par la loi.

Afin d'éviter toute ambiguïté la Chambre de Commerce propose de supprimer dans l'alinéa 1^{er} du premier paragraphe de l'article 24 le passage « agissant sous la haute surveillance du ministre ayant l'économie dans ses attributions en collaboration avec les ministres ayant la recherche dans le secteur public et les classes moyennes dans leurs attributions, est chargée : » et de modifier l'alinéa 1^{er} en ce sens :

« *Luxinnovation GIE, Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, désignée ci-après par "Agence", a notamment les missions suivantes : »*

Le paragraphe (2) du même article dispose que « Après décision du Gouvernement en Conseil sur base des dispositions de l'article 14 ci-avant, le ministre ayant l'économie dans ses attributions, peut charger l'Agence de coordonner ou de gérer, en tout ou en partie, la participation luxembourgeoise aux programmes de coopération internationale en recherche-développement-innovation «.

Tout en saluant cette disposition, la Chambre de Commerce donne à considérer que l'objet tel que prévu dans les statuts du G.I.E. Luxinnovation devra y être adapté.

Concernant l'article 27 (4)

Le 2^{ème} alinéa comporte une erreur purement matérielle. Il se lirait comme suit : « *L'établissement peut bénéficier d'une garantie **pour** couvrir le principal et les intérêts des emprunts et crédits contractés relatifs à la réalisation du projet ou des projets de construction. »*

Concernant l'article 36

L'article 36 abroge l'article 6 de la loi du 27 juillet 1993. La Chambre de Commerce estime qu'il est opportun d'abroger également l'article 8 (4) de la loi du 27 juillet 1993, lequel est remplacé par les dispositions de l'article 19 du présent projet de loi.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

LLA/EGE/PPA