

Luxembourg, le 23 mars 2022

Objet : Projet de loi n°7930¹ visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun. (5948XKE/PSI)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(7 décembre 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire un cadre légal national en vue de mettre en place un régime d'aides pour la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (ci-après les « PIIEC »). Les PIIEC sont des projets transfrontaliers menés par les États membres, qui peuvent contribuer à la réalisation des stratégies de l'Union européenne (UE), tout en ayant des répercussions positives pour l'économie et les citoyens de l'UE au sens large, au-delà des États membres participants.

En bref

- La Chambre de Commerce reconnaît pleinement les répercussions positives des PIIEC pour l'économie et les citoyens de l'UE, les États membres et les entreprises participants. Elle salue en particulier la volonté de la Commission européenne d'encourager la participation des PME aux PIIEC.
- Cela étant, la Chambre de Commerce souhaiterait, en l'occurrence, attirer l'attention sur les défis juridiques ainsi que les difficultés pratiques que peut entraîner l'adoption d'un projet de loi qui fixe les critères sur la base desquelles les aides sont octroyées aux PIIEC.

Contexte

Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un PIIEC peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur. Dans cette perspective, c'est la Commission européenne qui adopte des communications afin d'élaborer les critères au regard

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

desquels elle analyse, *in fine*, la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'état destinées à promouvoir la réalisation des PIIEC, après leur notification². Ces communications sont des instruments dits de « *soft law* », qui permettent à cette institution de mieux structurer l'exercice de son pouvoir d'appréciation et d'assurer une plus grande transparence de sa politique vis-à-vis des tiers.

Le 25 novembre 2021, la Commission européenne a ainsi adopté une communication révisée sur les règles en matière d'aides d'État en faveur des PIIEC³ (ci-après la « communication révisée »), qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2022. La communication révisée ne propose que des modifications ciblées, afin, d'une part, de tenir compte de l'expérience acquise dans l'application de la précédente communication de la Commission européenne issue en 2014 et relative aux aides d'État en faveur des PIIEC⁴ (ci-après la « communication de 2014 ») et, d'autre part, d'aligner cette dernière sur les nouvelles priorités de l'UE. Les ajustements suivants ont été notamment introduits⁵ :

- L'amélioration de la participation des PME en conformité avec la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe et la stratégie en faveur des PME.
- Une meilleure ouverture des PIIEC et la garantie de leur cohérence avec les politiques européennes, et notamment le Pacte vert européen.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé de motifs, les auteurs du Projet, s'inspirant largement de la « communication révisée »⁶, proposent l'adoption d'une loi nationale afin de « mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation des PIIEC ».

Considérations générales

I. Sur l'importance de la participation des entreprises aux PIIEC

La Chambre de Commerce accueille favorablement la volonté de promouvoir la participation des entreprises luxembourgeoises aux PIIEC, des projets de grande ampleur qui peuvent apporter des bénéfices considérables à l'économie et aux citoyens de l'UE en tentant par ailleurs de remédier aux importantes défaillances du marché dans les chaînes de valeur stratégiques⁷. Mener à bien la double transition, écologique et numérique, qui plus est, dans un contexte mondial marqué par l'augmentation du coût des matières premières et énergétiques et des tensions géopolitiques accrues, requiert une coopération entre États et entreprises. Les aides d'État en matière de PIIEC permettent le partage de connaissances et la mobilisation de financements publics et privés, tout en veillant à limiter autant que possible les distorsions de concurrence.

² TL'article 108, paragraphe 3 du TFUE pose l'exigence d'une notification préalable à la Commission européenne par l'État membre de l'instauration d'une aide nouvelle ou d'une modification substantielle d'une aide existante.

³ [Communication de la Commission](#) — Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (C/2021/8481 final). Voir également la [Communiqué de presse](#) de la Commission européenne du 25 novembre 2021.

⁴ [Communication de la Commission](#) — Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (2014/C 188/02).

⁵ Pour plus de détails sur les objectifs de la communication révisée, voir la [Communiqué de presse](#) de la Commission européenne du 25 novembre 2021.

⁶ Il y a lieu de préciser que, malgré le fait que cette communication révisée n'était pas encore publiée à l'époque de la rédaction du Projet, les documents et discussions relatifs à sa révision ont été pris en compte par les auteurs du Projet, ainsi qu'il ressort de la page 2 de l'exposé des motifs.

⁷ Voir les décisions de la Commission européenne autorisant un PIIEC pour favoriser l'innovation de rupture dans le domaine de la microélectronique (en décembre 2018) et dans la chaîne de valeur des batteries (en décembre 2019 et janvier 2021).

S'agissant, plus particulièrement, de l'importance de permettre aux PME et aux « jeunes pousses » de participer aux PIIEC et d'en bénéficier⁸, la Chambre de Commerce souhaite rappeler l'objectif d'aider les PME à « participer pleinement aux futurs PIIEC », tel qu'énoncé dans la nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe⁹ et la stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique¹⁰. Le tissu économique luxembourgeois est constitué à plus de 99% d'entreprises comptant moins de 250 salariés (voire 98% d'entreprises comptant moins de 50 salariés), véritables moteurs économiques en termes de croissance, d'innovation, d'emploi et de compétitivité et acteurs indispensables à la mise en œuvre de la transition écologique. À ce titre, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'ambition de la Commission européenne, telle qu'énoncée dans sa communication révisée, de soutenir davantage les PME.

II. Sur l'opportunité d'adopter un projet de loi qui fixe les critères sur la base desquels les aides sont octroyées aux PIIEC

Si la Chambre de Commerce accueille favorablement la volonté de promouvoir la participation des entreprises luxembourgeoises aux PIIEC, elle s'interroge toutefois sur l'opportunité d'adopter un projet de loi qui, en vue d'identifier des initiatives PIIEC, reproduit, en substance, une grande partie des orientations contenues dans la communication révisée. En effet, tout en comprenant l'intention d'assurer une meilleure visibilité des critères retenus par la Commission européenne afin de juger compatible les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un PIIEC avec le marché intérieur, la Chambre de Commerce voudrait attirer l'attention sur les inconvénients d'une telle approche.

En premier lieu, et ainsi que le relève à juste titre l'exposé des motifs¹¹, c'est la Commission européenne qui décide, *in fine*, si une aide peut être jugée compatible avec le marché intérieur. C'est pour cette raison que chaque projet d'aides en faveur d'un PIIEC doit être préalablement notifié à la Commission européenne, en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Il y a lieu d'ajouter à cet égard, qu'une communication de la Commission, énonçant les critères sur la base desquels la compatibilité d'un PIIEC avec le marché intérieur est appréciée, constitue, et ce, à la différence d'une directive ou d'un règlement européen, un instrument de « soft law ». En examinant la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur, la Commission européenne dispose ainsi d'une certaine marge d'appréciation, notamment dans le cadre de la mise en balance des effets positifs escomptés de l'aide et des distorsions indues de la concurrence¹².

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce n'est pas certaine de l'opportunité de reproduire, dans une loi nationale, les critères sur la base desquels la Commission européenne apprécie la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur, et ce, dans un souci de ne pas créer des attentes légitimes pour les entreprises. Elle attire par ailleurs l'attention sur le risque d'une interprétation et application divergente – entre le niveau luxembourgeois et *in fine* européen - de certaines notions contenues dans la communication révisée.

⁸ Voir point 5 de la communication révisée.

⁹ Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe (COM(2020) 102 final) : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_fr.pdf.

¹⁰ Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique (COM(2020) 103 final) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0103&from=FR>.

¹¹ Voir exposé des motifs, page 2.

¹² Voir, à cet égard, page 9, point 4.2. de la Communication révisée.

En second lieu, et sur un plan plus pratique, la Chambre de Commerce identifie un désavantage de la « reproduction » dans un projet de loi nationale, d'une Communication de la Commission. En effet, dans la mesure où une communication de la Commission est un document susceptible d'être modifié, notamment pour refléter des nouvelles orientations stratégiques de UE, chaque modification aurait pour conséquence de devoir déclencher une procédure législative nationale.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas envisageable d'identifier, à l'instar d'autres pays¹³, les initiatives PIIEC via des appels à manifestation d'intérêts, comportant des références croisées vers la Communication révisée¹⁴. Il serait par ailleurs possible de mettre à la disposition des entreprises souhaitant participer aux PIIEC des outils informatiques, lesquels, tenant compte des orientations retenues par la Commission européenne, permettraient aux entreprises d'évaluer leur éligibilité. Dans cette perspective, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de recourir plutôt à l'adoption d'un projet de loi qui énoncerait le principe selon lequel la sélection des entreprises en vue de la réalisation d'un PIIEC s'effectue au moyen d'un appel à projet ouvert¹⁵.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de ses observations.

XKE/PSI/DJI

¹³ Voir, par exemple, [l'appel à manifestation d'intérêt](#) pour des « Projets innovants d'envergure européenne ou nationale sur la conception, la production et l'usage de systèmes à hydrogène », du gouvernement français (projets dans le secteur de l'hydrogène, lesquels pourraient à terme prétendre à la qualification de « projet important d'intérêt européen commun » (PIIEC)).

¹⁴ Voir à cet égard page 8, point 41 de la Communication révisée qui encourage la sélection des bénéficiaires au moyen d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.

¹⁵ Et ce, à l'image de l'article 6 du Projet, intitulé « procédure d'octroi ».