

Luxembourg, le 12 décembre 2022

Objet : Projet de loi n°8102¹ portant modification de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine. (6231GLO)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(18 novembre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- Dans les grandes lignes, la Chambre de Commerce salue le projet de loi sous avis qui permettra de continuer le soutien des entreprises faisant face à une augmentation de leurs coûts opérationnels.
- Elle relève la nécessité de préciser si les entreprises en difficultés sont toujours éligibles à la garantie et de détailler les documents à fournir par les entreprises demandresses afin de faciliter la procédure.
- Elle salue la possibilité d'augmentation du montant maximal pouvant être garanti pour les entreprises qui sont des fournisseurs de gaz naturel et d'électricité.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif de prolonger certaines mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie. Ce projet fait suite au prolongement de l'encadrement temporaire de crise par la Commission européenne.

La Chambre de Commerce salue le Projet sous avis, qui va permettre aux entreprises impactées par cette crise d'être encore soutenues en 2023.

En effet, la hausse des prix de l'énergie et des matières premières, ainsi que l'interruption des chaînes d'approvisionnement va continuer à peser sur les entreprises en 2023 et ainsi menacer

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

leur rentabilité, voire leur pérennité. Certaines entreprises se voient contraintes à reporter certains investissements nécessaires au maintien de leur compétitivité, dû notamment à la hausse de leurs coûts opérationnels. Le Baromètre de l'Économie confirme cette tendance à la baisse due à l'agression de l'Ukraine par la Russie et qui se fait ressentir sur l'économie et sur la rentabilité des entreprises ; il montre ainsi un recul de la conjoncture générale de 2,9 points entre le 1^{er} semestre et le 2^{ème} semestre 2022²

Cette prolongation va ainsi permettre aux entreprises de continuer à bénéficier d'un accès facilité aux crédits jusqu'au **31 décembre 2023**. Elles pourront ainsi continuer de financer plus aisément leurs activités courantes et/ou leurs investissements.

La durée maximale et le montant des prêts garantis restent inchangés pour les entreprises qui ne sont pas des fournisseurs de gaz et d'électricité : ils pourront s'étendre sur une durée maximale de six ans et pourront porter sur un montant équivalant à 15% du chiffre d'affaires moyen des trois dernières années ou 50% des coûts de l'énergie de l'entreprise au cours des douze mois précédant le mois pendant lequel la notification est effectuée à la Trésorerie de l'Etat.

Pour les entreprises qui sont des fournisseurs de gaz naturel et d'électricité, le Projet leur permet dorénavant d'avoir un montant maximal des prêts éligibles à la garantie, qui peut être augmentée, afin de couvrir leurs besoins en liquidités pendant les 6 mois suivant l'octroi de la garantie. Les besoins en liquidité sont appréciés sur la base d'une auto-certification de l'entreprise (par exemple via un plan de liquidité soumis à l'établissement bancaire) et pourront être réévalués.

Le Projet n'ajoute aucune autre modification à la loi de loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides initial sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie (ci-après le « Loi du 15 juillet 2022 »). C'est-à-dire qu'une entreprise peut toujours se voir accorder la garantie pour plusieurs prêts par un ou plusieurs établissements de crédit.

Les entreprises sont toujours toutes concernées à l'exception de celles qui font l'objet d'une procédure d'insolvabilité, celles dont l'activité principale consiste dans la promotion, la détention, la location et le négoce d'immeubles, et enfin celles dont l'activité principale est la détention de participations dans d'autres sociétés.

Enfin, les entreprises en difficulté et celles qui ont déjà bénéficié d'une garantie étatique dans le cadre de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 peuvent toujours bénéficier de cette garantie.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce constate que les commentaires faits dans son avis sur le projet de loi initial de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression par la Russie, n'ont malheureusement pas été pris en compte. Ainsi la Chambre de Commerce reprend ci-dessous les principaux commentaires soulevés lors de son précédent avis ainsi que de nouvelles remarques.

Concernant l'article 1^{er}

La Chambre saluait l'élargissement du dispositif d'aide repris dans la Loi du 15 juillet 2022 aux entreprises en difficulté qui ne font pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité. En revanche, cet élargissement était seulement repris dans le commentaire des articles et non dans le texte du projet

² [Baromètre de l'Économie](#)

de loi. La Chambre de Commerce remarque que le Projet de loi avisé ici ne reprend pas de commentaires concernant les entreprises en difficulté.

De plus, la Chambre de Commerce observe, dans ce contexte, que la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19³ fait référence, en son article 1^{er}, alinéa 2, au règlement européen (UE) No 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité⁴ qui définit en son article 2 paragraphe 18, l'entreprise en difficulté de manière précise. A noter que dans ce règlement, l'entreprise qui fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité est considérée comme une entreprise en difficulté.

Ainsi, la Chambre de Commerce conclut que dans la forme actuelle, le Projet de loi exclut les entreprises en difficulté, alors que l'Encadrement temporaire permet de les inclure. Elle demande, pour des raisons de sécurité juridique, que le Projet définisse et englobe les entreprises en difficulté dans le corps même de la loi devant découler du Projet sous avis ou alors qu'il précise clairement que ces entreprises ne sont plus concernées par la garantie ; cette deuxième option n'étant pas celle préconisée par la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 3

La Chambre de Commerce relève que les critères d'éligibilité régissant l'octroi d'une garantie de l'Etat dans le cadre d'un prêt ne sont toujours pas spécifiés.

Dans son précédent avis, la Chambre de Commerce déduisait du texte de loi proposé que les établissements de crédit doivent se charger eux-mêmes de faire une analyse de la situation de l'entreprise demanderesse et de décider ainsi, au cas par cas, de faire bénéficier cette dernière du prêt octroyé de la garantie de l'Etat ou non.

La Chambre de Commerce recommande à nouveau, pour plus de transparence, de préciser quels types de documents justificatifs pourront être présentés par l'entreprise demanderesse aux établissements bancaires et/ou de lister des exemples de pièces à joindre à la demande de prêt, sous la rubrique afférente mise en ligne via le portail guichet.lu. Cela permettra aux entreprises de pouvoir préparer en amont certains documents afin d'accélérer le processus et d'éviter le cas échéant des retards dans le traitement du dossier.

Concernant l'alinéa 2, la Chambre de Commerce remarque que le montant maximal des prêts éligibles à la garantie de l'Etat reste réduit de 25% à 15% du chiffre d'affaires annuel total moyen réalisé par l'entreprise au cours des trois derniers exercices clôturés par rapport à la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19. Bien qu'elle regrette cette diminution, elle note que le montant global des prêts éligibles proposé par le présent Projet utilise déjà toute la marge de manœuvre autorisée par l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (2022/C 426/01)⁵

A noter que si un montant maximal de 25% du chiffre d'affaires annuel total moyen réalisé par l'entreprise au cours des trois derniers exercices clôturés avait été autorisé, il n'aurait pas impacté négativement la marge de manœuvre de l'Etat relativement au nombre de prêts

³ [Loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19](#)

⁴ [Règlement \(UE\) No 651/2014 DE LA COMMISSION du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité](#)

⁵ [Communication de la Commission Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine 2022/C 426/01](#)

potentiellement garantis. En effet, selon les statistiques émises par le Gouvernement⁵ quant à l'utilisation de la garantie d'Etat relative à la crise du coronavirus, qui avait été introduite par la loi modifiée du 18 avril 2020, seulement 194 millions d'euros ont été garantis sur un budget maximal de 2,5 milliards d'euros.

Concernant l'alinéa 3, 3^{ème} paragraphe de ce même article, la Chambre de Commerce recommande de reformuler le paragraphe concernant les entreprises de moins de 3 ans. La formulation actuelle suivant laquelle : « *Lorsque la requérante est, respectivement, en existence depuis moins de 3 ans ou 12 mois, les seuils figurant à l'alinéa 1^{er} sont calculés sur la base de sa durée d'existence au moment de la notification à la Trésorerie de l'Etat en application de l'article 4, paragraphe 1^{er}.* », induirait toujours une limitation de cette garantie aux entreprises ayant plus de 12 mois d'existence. Bien que la Chambre de Commerce comprenne l'utilité de disposer d'un premier bilan pour analyser la performance de l'entreprise, elle recommande néanmoins d'ouvrir le présent dispositif à toutes les entreprises en activité. Afin de lever toute ambiguïté, le terme « ou 12 mois » pourrait ainsi être supprimé.

De plus, la Chambre de Commerce salue l'ajout du paragraphe suivant à l'alinéa 3 « *Pour les entreprises qui sont des fournisseurs de gaz naturel et d'électricité au sens de l'article 1er, paragraphe 14, de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et de l'article 1er, paragraphe 20, de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, le montant maximal prévu à l'alinéa 1er peut être augmenté afin de couvrir leurs besoins en liquidités pendant les 6 mois suivant l'octroi de la garantie. Les besoins en liquidités sont appréciés sur la base d'une auto-certification de l'entreprise.* ». Celui-ci permet aux entreprises qui sont des fournisseurs de gaz naturel et d'électricité de pouvoir bénéficier d'une garantie auprès des établissements bancaires se rapprochant davantage de leur besoin réel.

Cependant, la Chambre de Commerce remarque que les conditions pour pouvoir bénéficier de cet ajustement du montant maximal de garantie ne sont pas précisées. Ainsi, la Chambre de Commerce recommande de préciser si le montant maximal pour les entreprises *qui sont des fournisseurs* de gaz naturel et d'électricité est automatiquement augmenté lorsque le plan de liquidité est approuvé par l'établissement bancaire et que celui-ci est plus avantageux que les autres méthodes de calcul.

Enfin, concernant l'alinéa 8, la Chambre de Commerce comprend l'intérêt du retrait de la garantie d'Etat dans les cas de la survenance d'un évènement de crédit dans les deux mois suivant le décaissement du prêt, afin de ne pas mettre en porte-à-faux les établissements de crédit qui risqueraient de s'engager auprès d'entreprises potentiellement non solvables. Cependant, la Chambre de Commerce souligne que durant les périodes de crise, un évènement de crédit peut survenir dans les deux mois même si aucune donnée prévisionnelle ne permettait à la banque de l'anticiper. Ainsi, l'entreprise se retrouvait dans une situation potentiellement insurmontable engendrée par la suppression de la garantie. La Chambre de Commerce recommande ainsi de nouveau la suppression de cet alinéa.

* * *

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