

Luxembourg, le 10 avril 2024

Objet : Projet de loi n°8314¹ ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation. (6503DLA/GLO)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(18 septembre 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre à jour les aides aux entreprises en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, en remplaçant la loi modifiée du 17 mai 2017 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche; et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (ci-après la « Loi modifiée du 17 mai 2017 »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue les nouvelles modalités d'octroi des aides en faveur de la digitalisation, des synergies entre la recherche publique et privée, ainsi que l'introduction d'une nouvelle aide pour la construction ou la modernisation d'infrastructures d'essai et d'expérimentation.
- De manière générale, la Chambre de Commerce constate que le Projet précise plusieurs points et que les aides semblent plus intéressantes pour les PME que sous l'égide du régime précédent.
- Néanmoins, elle estime qu'il subsiste encore de trop nombreuses interrogations et points à clarifier, actuellement sources d'insécurité juridique, voire le cas échéant d'arbitraire.
- L'absence d'un texte coordonné, qui aurait permis aux entreprises de mieux se retrouver parmi les régimes d'aides en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, est en outre à déplorer.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver le Projet de loi sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

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

Considérations générales

Ce Projet a pour objet de remplacer la Loi modifiée du 17 mai 2017, et ce, notamment, suite à la révision du règlement n°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 (ci-après le « Règlement n°651/2014 »). Il prend sa base légale dans la révision du Règlement n°651/2014 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023 imposant aux Etats membres une période de six mois pour adapter leurs régimes d'aides actuels. La Chambre de Commerce regrette donc que les délais soient dépassés.

Concernant les objectifs poursuivis

Par la mise à jour du régime d'aides aux entreprises en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), le Projet poursuit plusieurs objectifs.

Premièrement, il s'inscrit dans la stratégie nationale de diversification économique et de la double transition verte et numérique de l'économie luxembourgeoise. En effet, par le biais des aides accordées, il est possible d'encourager l'orientation de l'innovation vers les secteurs souhaités. En l'occurrence, les thématiques, secteurs, chaînes de valeur ou technologies considérés comme stratégiques pour l'économie luxembourgeoise sont la décarbonation, l'économie circulaire, les technologies de l'information et de la communication, l'industrie 4.0, les technologies de la santé, les technologies spatiales, la logistique ou encore les services financiers. Pour cela, le Projet permet au Ministre de l'Economie de mettre en œuvre ses orientations stratégiques en termes d'innovation en recourant à des appels à projet concurrentiels auprès des entreprises du Grand-Duché. Cette nouvelle modalité d'octroi des aides en faveur de projets de recherche et développement (R&D) offre ainsi une grande adaptabilité aux défis à relever et buts à atteindre.

Deuxièmement, le Projet contient un certain nombre de nouveautés par rapport aux régimes d'aides actuels. En premier lieu, les appels à projet, menés en partenariat avec le Fonds national de la recherche, pourront également mener au co-financement de projets collaboratifs entre entreprises et organismes de recherche publics comme l'Université de Luxembourg, le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) ou encore le Luxembourg Institute of Health (LIH). Ils contribueront ainsi à accroître les synergies entre la recherche publique et privée.

De tels projets d'envergure pourront par ailleurs bénéficier de co-financements plus élevés s'ils impliquent la collaboration entre entreprises de plusieurs Etats membres, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) pour des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) dans la R&D.

Une nouvelle aide est également introduite pour la construction ou la modernisation d'infrastructures d'essai et d'expérimentation. En effet, ces infrastructures sont au service des PME en les assistant dans leurs efforts en matière de R&D, via la mise à disposition d'outils nécessaires pour tester ou moderniser leurs technologies par exemple. De plus, si ces infrastructures ont un partenariat avec le Ministère de l'Economie, les PME y faisant appel pourront elles-mêmes bénéficier d'une nouvelle aide permettant d'avoir accès aux services de ces infrastructures à prix réduit ou nul.

Au même titre, cela s'appliquerait également pour les organismes de recherche et de diffusion des connaissances, les infrastructures de recherche, et les pôles d'innovation comme le Luxembourg Digital Innovation Hub.

Enfin, des aides conséquentes sont aussi prévues pour les PME mettant en place des procédés de production, ou de distribution, ou des méthodes d'organisation innovants par rapport au secteur dans lequel elles évoluent.

Dans un optique de soutien de la double transition environnementale et digitale, mais aussi dans un souci d'évolution positive de la compétitivité et de l'attractivité du pays, l'innovation étant clé, la Chambre de Commerce soutient les finalités du Projet. Néanmoins, l'instauration d'un cadre favorable et de soutiens financiers n'étant pas des conditions suffisantes à l'atteinte des cibles et objectifs visés, la Chambre de Commerce plaide pour une évaluation systématique et à des intervalles réguliers des effets et des retombées des systèmes mis en œuvre, afin de pouvoir, le cas échéant, les adapter.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, reprenant les modifications à effectuer fasse défaut, ce qui nuit à la bonne lisibilité de la législation en la matière et, plus largement, à la sécurité juridique.

Concernant les démarches administratives

Si bien que le Projet prenne sa base légale dans le Règlement n°651/2014, la Chambre de Commerce doit malgré tout relever que la procédure de demande d'aides est très longue et n'est par exemple pas adaptée aux start-ups. Les documents demandés ne correspondent pas à ce que les entrepreneurs peuvent délivrer de manière réaliste. La charge administrative liée à la préparation et au nombre de documents à fournir est trop importante. L'élaboration d'une procédure plus rapide, avec plus de transparence sur les temps de traitement serait très appréciée par les entrepreneurs, notamment ceux des très petites entreprises et startups.

Concernant la fiche financière

La Chambre de Commerce s'étonne que les budgets annuels définis et prévus pour 2024 à 2027 ne soient pas plus transparents. Elle regrette encore davantage que le budget supplémentaire à prévoir pour adapter les demandes via le portail Myguichet, ainsi que le traitement des aides à travers le back office du Ministère de l'Economie ne soient pas détaillés, ni même budgétisés.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}, paragraphe (3)

Le paragraphe (3) de l'article 1^{er}, énumère les aides qui sont exclues par le Projet.

Au point 2°, le Projet dispose ne pas s'appliquer aux « *aides aux entreprises qui ont vocation à vendre l'actif faisant l'objet de l'aide* ». La Chambre de Commerce propose d'ajouter ici une notion de temps du type **pendant au moins 24 mois après la fin du projet**, afin d'éviter toute confusion.

De plus, concernant les points 1° et 2°, le commentaire des articles explique que « *Les exclusions prévues aux points 1° et 2° ne s'appliquent qu'aux actifs qui, en tant que coûts admissibles, bénéficient d'une aide. Elles ne s'appliquent donc pas aux résultats du projet subventionné. Ainsi, à titre d'exemple, les résultats de recherche d'un projet de R&D qui sont protégés par des droits de propriété intellectuelle peuvent faire l'objet de licences.* » La Chambre de Commerce estime que ce commentaire a une grande importance et devrait faire partie intégrante de l'article 1^{er} du Projet.

De même, la Chambre de Commerce note l'exclusion au point 8° des « *aides en faveur d'activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des États membres, c'est à dire les aides directement liées aux quantités exportées, et les aides servant à financer la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution ou d'autres dépenses courantes liées à l'activité d'exportation* ». En effet, dans un petit pays où une grande partie des entreprises ont vocation à faire de l'export, elle trouve que prévoir une telle limite, bien que le cas échéant compréhensible au niveau européen est sévère dans le contexte luxembourgeois.

Au point 10, le Projet exclut les aides aux « entreprise en difficulté », dont les entreprises au point d) qui ont « *bénéficié d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration* ». La Chambre de Commerce se demande si les entreprises qui ont bénéficié des aides COVID-19 et n'ont pas encore terminé le remboursement, ou les entreprises ayant bénéficié des aides énergétiques pourraient être concernées par cette exclusion et, si tel était le cas, s'en étonnerait. En tout état de cause, la Chambre de Commerce souhaiterait que ce point soit clarifié pour des raisons de sécurité juridique.

Concernant l'article 2

Au point 12°, il ressort de la définition d'« entreprise innovante » que les bénéficiaires de l'aide mise en place à l'article 11, par exemple, sont les entreprises de petite taille qui sont enregistrées depuis un maximum de 5 ans et qui se sont vues remettre un certificat de la part de l'Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (ci-après l'« Agence » ou « Luxinnovation ») attestant, d'une part, qu'elles développeront des produits, services ou procédés innovants dans un futur proche et, d'autre part, qu'elles y consacrent au moins 15% de leurs dépenses de fonctionnement au cours d'au moins une des trois années précédentes. La Chambre de Commerce se demande s'il y a lieu ici de voir un changement par rapport à la pratique historique qui prévoyait un avis rédigé par Luxinnovation, puis un certificat émis par un expert-comptable attestant des 15% de dépenses. Est-ce toujours de cette manière que cela est prévu ? Si tel est le cas, il y a lieu de le spécifier, sinon d'indiquer la procédure dans son ensemble, afin qu'il n'y ait pas de confusion possible.

Le point 15° énonçant la définition des « frais de personnel » au sens du Projet mériterait d'être clarifié. En effet, il y est prévu une limite de salaire de 10 000€ brut mensuel (hors prime et autres avantages) auquel s'ajouteraient les cotisations sociales de l'employeur à hauteur de 20% du salaire brut. La Chambre de Commerce s'interroge sur le choix de parler d'une limite en salaire brut (comprenant donc déjà les cotisations sociales employeur) et l'ajout de coûts supplémentaires désignés comme correspondant aux cotisations sociales. Si elle soutient une limite plus élevée en matière de frais de personnel à prendre en compte, elle souhaiterait néanmoins une définition et une limite plus claire de ceux-ci.

De plus, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'éventuelle inclusion du management du projet dans les frais de personnel.

Le point 19° donnant la définition d'une « innovation » au sens du Projet manque de précision et peut porter à confusion. Même si la Chambre de Commerce reconnaît que cela puisse être volontaire afin de permettre un accès plus large aux aides, cela peut néanmoins amener à des situations de refus discrétionnaires d'octroi des aides. Elle demande donc que cette définition soit reformulée plus clairement.

S'agissant de la définition au point 46° de « zone assistée », la Chambre de Commerce demande que le traité auquel fait référence la définition soit explicité, afin d'éviter toute confusion.

Concernant l'article 4

L'article 4 rappelle que les aides inférieures à 100 000€ sont soumises au régime d'aides dit *de minimis* régi par le règlement (UE) n°1407/2013². La Chambre de Commerce s'interroge sur le raccourci fait en énonçant que toutes les aides inférieures à 100 000€ sont régies par le régime *de minimis*. De plus, elle se demande ce qu'il advient des aides qui sont sous le seuil des 100 000€ et qui semblent donc exclues du Projet lorsque le budget du Ministère de l'Economie alloué aux aides *de minimis* est dépassé. La Chambre de Commerce demande donc que les aides en question puissent alors entrer dans le cadre du Projet et qu'une inscription en ce sens soit ajoutée. De même, elle demande de s'assurer que le seuil mentionné corresponde bien aux seuils en vigueur depuis le 1 janvier 2024 concernant les règles applicables aux aides de faible montant (dites « aides de minimis »).

Concernant l'article 7

L'article 7 concerne l'aide aux projets de recherche et de développement cofinancés et fait référence au programme Horizon Europe. Il y a donc lieu de renvoyer au texte régissant le programme, afin de disposer de plus d'informations sur le programme Horizon Europe. Malgré quelques informations dans le commentaire de l'article, l'octroi de cette aide est actuellement confus à la lecture de l'article. La Chambre de Commerce demande donc que cet article soit reformulé plus clairement pour des raisons de sécurité juridique.

Concernant l'article 9

La Chambre de Commerce comprend que l'aide à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises intervient concernant « *les coûts liés au détachement de personnel hautement qualifié provenant d'un organisme de recherche et de diffusion des connaissances ou d'une grande entreprise, qui effectue des tâches de RDI dans le cadre d'une fonction nouvellement créée dans l'entreprise bénéficiaire, sans remplacer d'autres membres du personnel* ». Elle propose d'élargir ces coûts à l'ensemble du personnel, dans la mesure où ce n'est pas seulement le personnel hautement qualifié qui est, dans les faits, capable d'effectuer ces missions et tâches dans d'autres entreprises.

Au paragraphe (4), la Chambre de Commerce se demande quelles sont les conditions permettant de porter l'intensité de l'aide de 50% des coûts admissibles à 100% « *dans le cas particulier des aides octroyées pour le recours à des services de conseil et d'appui en matière d'innovation* ». Elle demande que ce paragraphe soit explicité par l'ajout de critères concrets, pour des raisons de sécurité juridique.

Concernant l'article 10, paragraphe 3

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce se demande quelles sont les conditions permettant de porter l'intensité de l'aide à 100% des coûts admissibles et souhaiterait que des critères concrets soient ajoutés, pour des raisons de sécurité juridique.

Concernant l'article 11

Le paragraphe (2) de cet article dispose que seules « *sont admissibles au bénéfice de l'aide les entreprises innovantes, pourvu qu'il s'agisse de petites entreprises non cotées, enregistrées depuis un maximum de cinq ans...* ». La Chambre de Commerce demande que l'adjectif « *révolus* »

² [RÈGLEMENT \(UE\) No 1407/2013 DE LA COMMISSION du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis](#)

soit ajouté après les mots « cinq ans » afin qu'il n'y ait pas de doute sur la durée des 5 ans mentionnée, et qu'ainsi l'on comprenne 5 années, 11 mois et 29 jours au maximum.

Au point 6°, du paragraphe (2), puisque « financement privé » ne fait pas partie des définitions données par l'article 2, il y a lieu de s'interroger sur la forme que pourrait prendre ce financement privé. La Chambre de Commerce demande qu'il soit défini clairement, pour des raisons de sécurité juridique.

Le paragraphe (3), point 2° introduit la possibilité de l'aide aux jeunes entreprises innovantes, versée sous la forme d'un prêt non conforme aux taux de marché, initiative que la Chambre de Commerce salue. Elle s'interroge néanmoins quant au choix d'explicitier le versement de cette aide à l'article 11, ainsi qu'à l'article 25, paragraphe (4). Elle préconise de manière générale, d'éviter les aller-retours dans le Projet (et donc la cas échéant dans la future Loi), afin que le lecteur puisse trouver toute l'information nécessaire à un unique endroit. Elle se demande également dans quelle mesure cette aide versée sous la forme d'un prêt non conforme au marché pourrait être étendue, voire généralisée aux autres aides, tant que les critères et modalités de chaque aide le permettent.

Le paragraphe (4) permet une combinaison des instruments d'aides, tels que la subvention en capital ou en apport en fonds propres ou en quasi-fonds propres et le prêt mentionnés au paragraphe (3). La Chambre de Commerce salue cette possibilité et estime que cette combinaison des instruments devrait être davantage généralisée.

Concernant l'article 12

Au paragraphe (2), la Chambre de Commerce se demande pourquoi cet article est plus restrictif pour les grandes entreprises.

Au paragraphe (3), elle aimerait qu'un point soit ajouté concernant l'éventuelle prise en charge de frais de sous-traitance et, dans cette éventualité, dans quelle mesure celle-ci serait prise en charge. Un point quant à une limite de temps et de coût du projet pourrait également être ajouté (durée et coût maximum).

Au paragraphe (4), elle souhaite saluer la différence faite entre la part de coûts prise en compte dans le cas d'une innovation de marché, comparée à la part prise en compte dans le cas d'une innovation interne à l'entreprise. Dans le commentaire de l'article 12, il est indiqué que « *Le développement de nouveaux produits, procédés ou services destinés à des clients de l'entreprise en question ne peuvent pas faire l'objet d'une aide sur le fondement de l'article 12 dans la mesure où il ne s'agit pas d'une innovation interne à celle-ci.* » La Chambre de Commerce considère ce commentaire particulièrement limitatif. Elle préconise que cela soit possible si le nouveau procédé est particulièrement fonctionnel et que l'entreprise a pris un risque financier pour mener à bien ce projet, la commercialisation de ce dernier présenterait alors un fort levier de profitabilité. Dans ce cas, pourquoi l'exclure ? Elle préconise cependant d'inclure une limite de temps, par exemple.

Concernant l'article 18

Dans le commentaire de l'article 18, il est ajouté que les jeunes entreprises innovantes qui demandent à bénéficier de l'aide prévue à l'article 11 ne doivent pas nécessairement soumettre l'ensemble des informations requises au point 4° de cet article 18. En effet, ces informations permettent en premier lieu de vérifier si l'entreprise est en difficulté, condition qui ne s'applique pas à ces premières, une PME n'étant pas considérée en difficulté si elle a moins de 3 ans, c'est probablement pour cette raison que les documents ne sont pas demandés. La question se pose donc pour les entreprises de plus de 3 ans, alors que le Ministère de l'Economie devrait donc vérifier si l'entreprise est en difficulté avec les documents susmentionnés. Or, l'article 18 amène à penser

que pour l'aide des jeunes entreprises innovantes, ces documents ne seront pas nécessaires. Il convient impérativement ici d'apporter au texte législatif les détails manquants, notamment concernant les sociétés de 3 à 5 ans.

Concernant l'article 20

Le premier paragraphe stipule que « *Les décisions relatives aux aides supérieures à 500 000 euros ne sont prises qu'après avoir recueilli l'avis d'une commission consultative dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal.* » La Chambre de Commerce s'interroge : cela signifie-t-il que les demandes d'aides demandées de moins de 500 000€ ne passent plus devant la commission consultative ? Il faut que cela soit expliqué plus clairement.

Concernant l'article 21

La Chambre de Commerce estime la formulation du paragraphe (4) trop vague et soumise au libre arbitre. Elle préconise de donner des critères précis afin d'apprécier le caractère incohérent ou non crédible, ainsi que d'y inclure des seuils permettant de définir l'envergure financière d'un projet vis-à-vis des fonds propres de l'entreprise.

La Chambre de Commerce souhaite que le paragraphe (5) soit supprimé, le jugeant trop arbitraire et infondé. En effet, elle se demande pourquoi des projets seraient exclus dans le cas où ils rempliraient tous les critères et où le budget le permettrait.

Concernant l'article 22

La Chambre de Commerce réitère ses commentaires concernant l'article 21, paragraphes (4) et (5), à nouveau pour les paragraphes (4) et (5) de l'article 22.

Concernant l'article 25

Au paragraphe (2), la Chambre de Commerce se demande si le prêt auquel il est fait mention est un prêt non conforme aux taux de marché. Elle demande que cela soit explicité pour des raisons de sécurité juridique.

Concernant l'article 26

Il serait souhaitable de reformuler le paragraphe (2) selon lequel « *Les aides sous forme de subvention en capital et d'avance remboursable sont versées après la réalisation de l'ensemble des coûts en vue desquels l'aide a été octroyée* ». En effet, comment cela peut-il être une « avance remboursable » si son versement intervient à la fin du projet ?

La Chambre de Commerce salue les points 1° et 2 du paragraphe (2) relatif au versement de l'aide ; le point 1° permettant de bénéficier d'une tranche de 30% du montant de l'aide avant le début du projet et le point 2° permettant de bénéficier de deux tranches d'aide en cours de projet. Les petites et moyennes entreprises pourront, de plus, prétendre au versement de trois tranches d'aides par an et par projet, quand les grandes entreprises pourront prétendre au versement de deux tranches d'aide par an et par projet.

Néanmoins, à la fin du point 2°, il est inscrit que « *Lorsque l'aide octroyée est supérieure à 500 000 euros, sous peine d'irrecevabilité, chaque demande de paiement est également accompagnée d'un rapport audité par un expert-comptable externe qui se prononce sur l'admissibilité des coûts et la date de début des travaux liés au projet par rapport à celle de la demande d'aide. Les coûts relatifs à ce rapport ne sont pas éligibles à une quelconque aide.* » La

Chambre de Commerce est surprise par cette condition et se demande quel est son objectif. Surtout que celle-ci entraîne des coûts et une contrainte administrative supplémentaire, tout en prenant en compte le fait que les fiduciaires qui pourraient alors intervenir ne savent généralement pas ce qui est attendu dans de tels dossiers.

Concernant l'article 34

La Chambre de Commerce se demande si les paragraphes (1) et (2) explicitent clairement le fait que Luxinnovation est dorénavant considérée officiellement comme agence de financement pour les projets d'aide inférieure à 200 000€ ? Si ce n'était pas le cas, il faudrait alors impérativement reformuler ces paragraphes pour inclure les critères dont cela dépendrait.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le Projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

DLA/GLO/DJI