

N° 7140¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

relatif à un régime d'aides en faveur
des petites et moyennes entreprises et portant abrogation

- 1) des articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; et
- 2) de l'article 4 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.10.2017)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis propose l'introduction d'un nouveau régime d'aides en faveur des PME par référence au règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur. Il intègre dans un texte unique les dispositions relatives aux aides aux PME, tout en promouvant la diversification économique et le renforcement de la compétitivité de l'économie nationale.

La Chambre des Métiers salue la mise en oeuvre d'un cadre moderne et orienté vers l'avenir visant à porter réforme du régime général d'aides aux PME actuel et de certains régimes spécifiques, réforme attendue depuis la publication de l'encadrement européen précité. Elle fait toutefois appel aux auteurs de reconsidérer le projet de loi en le limitant aux entreprises légalement établies et de faire expressément référence à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. La Chambre des Métiers s'interroge également sur la conformité par rapport à la Constitution de l'approche visant à fixer dans un règlement grand-ducal „la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles“.

Dans la première partie du présent avis, la Chambre des Métiers se félicite de l'introduction de quatre nouveaux régimes d'aides qui sont les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne, les aides en faveur des jeunes entreprises, les aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles et les aides au financement des risques. Elle approuve par ailleurs la reprise et l'adaptation au règlement européen de trois régimes d'aides de la „loi-cadre classes moyennes“ de 2004 qui sont les aides à l'investissement en faveur des PME, les aides aux services de conseil en faveur des PME et les aides à la participation des PME aux foires.

Elle relève aussi le fait que le nouveau régime d'aides au financement des risques constitue un réel „plus de sécurité juridique“ pour les intermédiaires financiers tels que la „Mutualité des PME“ et la „Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants“, en particulier en ce qui concerne les garanties visant des sous-jacents devant être remboursés sur plus d'un exercice. Cependant, en raison de la haute technicité de ce régime, la Chambre des Métiers demande aux auteurs de préciser le texte au moyen d'un „document interprétatif“ à réaliser en concertation avec les professionnels concernés et les représentants du secteur des PME.

La Chambre des Métiers regrette par contre que le projet de loi abroge les régimes „premier établissement“ (article 3 de la loi modifiée du 30 juin 2004) et „sécurité alimentaire“ (article 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004). Ces mesures auront indéniablement un impact défavorable sur les entreprises concernées, car depuis leur introduction en 2004, ces régimes ont fait leurs preuves et ont pu soutenir de nombreuses entreprises artisanales. La Chambre des Métiers s'étonne par ailleurs du fait que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne soufflent mot de l'abrogation du régime „sécurité alimentaire“, voire de la prise en compte éventuelle à l'avenir d'un projet de loi spécifique instituant un régime „sécurité alimentaire“ nouveau, étant donné que dans le passé, le Gouvernement s'était exprimé en faveur d'un prolongement de ce régime spécial.

Étant donné l'abrogation du régime „premier établissement“ et afin de faciliter la compréhension du mécanisme du nouveau régime d'aides en faveur des jeunes entreprises par les intéressés potentiels, la Chambre des Métiers demande aux autorités compétentes d'explicitier les différentes formes d'aides (subventions; prêts; garanties), la possibilité de combinaison de plusieurs aides et les conditions d'octroi dans un guide comprenant des exemples illustratifs pour les PME.

Dans la deuxième partie du présent avis, la Chambre des Métiers met en exergue un certain nombre de faiblesses du projet de loi. Ainsi, par exemple, en reprenant en grande partie les dispositions et formulations du règlement européen, les auteurs n'ont pas pris le soin de préciser le texte là où cela s'avère nécessaire et plus particulièrement en vue d'une application du cadre légal futur sur le terrain auprès des PME.

La Chambre des Métiers s'étonne également du fait que le commentaire des articles soit extrêmement limité, paraphrasant quasiment le projet de loi qui prévoit somme toute un ensemble de principes et de conditions susceptibles de provoquer des interprétations divergentes et donc une insécurité juridique dans le chef des entreprises. Certaines dispositions incluent même des concepts contradictoires. Ainsi, la Chambre des Métiers aurait souhaité que des explications soient formulées de manière plus détaillée dans le commentaire des articles sur l'application des conditions et des „règles“ introduites. À titre illustratif, la Chambre des Métiers a tenu à mettre en évidence quelques parties de textes suscitant des questionnements et des remarques critiques, faute de formulations claires et non-équivoques.

Alors que l'exposé des motifs et l'article 1^{er} du projet de loi sous objet précisent sans équivoque l'objet du texte et donc ses bénéficiaires, à savoir l'instauration d'un régime d'aide aux „petites et moyennes entreprises“, la Chambre des Métiers s'étonne du fait que le projet de loi inclut d'autres notions ainsi que des „entités“ différentes de celles d'„entreprises“. Dès lors, elle insiste auprès des auteurs afin qu'ils limitent le texte aux seules entreprises lucratives du secteur privé.

La Chambre des Métiers voit d'un mauvais oeil l'abandon du principe „ex post“ actuel en matière d'octroi des aides dans le cadre du règlement européen, vu que bon nombre d'entreprises réalisent des investissements de remplacement (qui incluent souvent des améliorations technologiques et de performance), financés par des fonds propres et considérés comme étant importants pour la bonne continuation de l'activité. En pratique, ces investissements doivent être réalisés rapidement et ne peuvent donc souvent pas attendre une réponse de principe par les autorités compétentes. Dès lors, la Chambre des Métiers propose, à titre principal, le maintien de l'approche „ex post“ en présentant les arguments mentionnés ci-devant à la Commission européenne et en maintenant une certaine différenciation au niveau du taux d'intensité de l'aide.

Un régime spécial „sécurité et qualité des denrées alimentaires“ s'avère nécessaire pour la raison qu'il importe de soutenir la sécurité et la qualité des denrées alimentaires voire l'excellence de tous les acteurs de la chaîne de production alimentaire au vu des scandales alimentaires passés et actuels qui secouent les pays européens. Sachant que le secteur de production primaire, plus particulièrement la filière de la vente directe d'entreprises du secteur agricole, est soutenue avec des régimes importants, il est essentiel d'introduire un cadre favorisant des investissements à haute valeur ajoutée en termes de sécurité et de qualité alimentaire en concertation avec les représentants du secteur.

Afin de favoriser le dialogue autour de l'interprétation des critères d'octroi par rapport aux projets d'investissements individuels portant sur des aides d'un montant inférieur à 100.000.– euros, la Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien de la commission consultative générale relative au régime „classes moyennes“ actuel avec une participation des chambres professionnelles patronales.

Si la Chambre des Métiers peut approuver l'orientation du projet de loi lui soumis pour avis, elle ne peut néanmoins pas marquer son accord avec celui-ci sans une prise en considération expresse de ses observations.

Par sa lettre du 8 mai 2017, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. REMARQUES LIMINAIRES

Dans l'optique de la diversification économique du Grand-Duché du Luxembourg, le projet de loi sous avis propose l'introduction d'un nouveau régime d'aides en faveur des PME par référence au règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité („règlement européen“) ainsi que l'abrogation des articles 2 (régime général PME), 3 (régime de l'investissement initial de créateurs ou de repreneurs d'entreprises existantes) et 6 (régime sécurité alimentaire) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes („loi-cadre classes moyennes“) tout comme l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économique, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie („loi-cadre industrie“).

Ainsi, le projet de loi sous rubrique vise à intégrer dans un texte unique les dispositions relatives aux aides aux PME et PMI précisées actuellement aussi bien dans la „loi-cadre classes moyennes“ que dans la „loi-cadre industrie“ et constitue un *„instrument important pour encourager la création, le développement, la rationalisation, la conversion ou la réorientation des entreprises artisanales, commerciales et industrielles et des entreprises de prestation de service ayant une influence motrice sur le développement économique“*. Dès lors, selon les auteurs, le nouveau régime d'aides en faveur des PME est destiné à atteindre *„toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique, entrant dans le cadre de la notion d'„entreprise“, telle que reprise dans l'article 2 du projet de loi“*.

La Chambre des Métiers salue la mise en oeuvre d'un cadre moderne et orienté vers l'avenir visant à porter réforme du régime général d'aides aux PME actuel et de certains régimes spécifiques, réforme attendue depuis la publication de l'encadrement européen précité en 2014.

Elle voudrait toutefois d'emblée mettre en évidence qu'elle souhaite que le projet de loi soit limité aux entreprises légalement établies tout en faisant référence à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Par ailleurs, il importe de se référer exclusivement à la notion d'„entreprise“ au lieu de considérer tout au long des dispositions aussi bien la notion d'„établissement“ que d'„entreprise“ voire d'entité „enregistré[e]“ (voir remarques du chapitre 3.2.).

Le projet de loi sous avis représente en fait la troisième réforme du cadre légal définissant les dispositions applicables en matière d'aides en faveur des PME. Une première „loi-cadre classes moyennes“ datait de 1969 et avait été remplacée en 2004 par les dispositions actuelles qui ont fait leurs preuves au cours des dernières années. Le présent projet de loi innove en introduisant un certain nombre de nouveaux régimes, de nouvelles formes d'aides tout comme de nouveaux principes, susceptibles d'avoir un impact non négligeable notamment sur les entreprises artisanales. Une analyse circonstanciée de tous les éléments nouveaux est réalisée au chapitre 2.

Lors de son adoption en 2004, le cadre légal actuellement en vigueur a prévu de soutenir les investissements des entreprises par des aides étatiques liées à six régimes différents: le régime général incluant également les aides en cas de première participation à des foires ou expositions et les aides pour conseil externe, le régime particulier de „premier établissement“, le régime „de minimis“ et les trois régimes spéciaux „environnement“, „innovation“ et „sécurité alimentaire“. Par ailleurs, en 2010, un règlement grand-ducal a été adopté précisant quelles sont les activités exclues et les types d'investissements non éligibles.

A part les régimes „premier établissement“ et „sécurité alimentaire“, la loi-cadre trouvait son inspiration dans l'encadrement européen d'antan définissant les champs d'intervention des Etats membres en matière d'aides aux entreprises. Alors que le principe d'un bonus „premier établissement“ était déjà appliqué dans la première loi-cadre de 1969, le cadre légal institué en 2004 maintenait le régime „premier établissement“ et innovait durablement avec l'introduction du régime „sécurité alimentaire“ s'adressant plus particulièrement aux entreprises artisanales de l'alimentation et à celles de l'Horeca,

fortement impactées par les standards européens en matière de sécurité alimentaire à respecter lors d'investissements dans des équipements de production ou de stockage alimentaire.

Par référence à l'exposé des motifs, le projet de loi compte surtout soutenir la compétitivité des PME, sachant qu'elles sont confrontées à une évolution constante et continue de leur environnement économique. Il est certain que la digitalisation aura un impact considérable sur les procédures de production et d'organisation des entreprises ainsi que sur la gestation de nouveaux modèles d'affaires. Partant, le présent projet de réforme du régime d'aide en faveur des PME devrait, selon ses auteurs, contribuer à la réalisation des objectifs définis dans le cadre de la „Troisième Révolution Industrielle“ (TIR) tout en favorisant des investissements innovateurs „*en temps utile*“ auprès des PME, afin d'accroître leur performance.

La Chambre des Métiers note que les auteurs soulignent plus particulièrement que les PME devraient se voir soutenues dans leurs efforts de desservir aussi bien les marchés nationaux que les marchés européens et au-delà par des mesures leur permettant de pérenniser leur situation compétitive. Il va sans dire qu'une entreprise artisanale de production investissant dans des équipements lourds aura un besoin en capital d'investissement différent d'une entreprise réalisant une activité moins capitalisée. Dès lors, les aides étatiques peuvent représenter un soutien important surtout pour les entreprises artisanales devant faire face à une concurrence de plus en plus grande sur le marché national.

Au vu des chiffres fournis à l'exposé des motifs, la réforme sous avis aura une importance considérable sur le „secteur“ des PME, „secteur“ qui représente environ 32.000 entreprises (dont environ 7.000 entreprises de l'Artisanat) occupant quelque 210.000 personnes (dont environ 90.000 emplois dans l'Artisanat) ou 55% de l'emploi intérieur. Etant donné que seulement 4% des entreprises artisanales relèvent de la catégorie „moyenne entreprise“ et uniquement 1% des entreprises artisanales appartient à la catégorie des „grandes entreprises“, les régimes d'aides en faveur des PME prévus par le projet de loi sous rubrique auront un impact notable surtout sur les microentreprises (de 1 à 9 salariés; 76% des entreprises artisanales) et les „petites entreprises“ (de 10 à 49 salariés; 20% des entreprises artisanales).

Aux yeux de la Chambre des Métiers, les instruments de soutien à destination des PME, tant au niveau du régime général orienté vers les PME qu'au niveau des régimes spéciaux, revêtent une importance capitale, non seulement en ce qui concerne leur „effet incitatif“ sur les décisions d'investissement et de modernisation de la part des entreprises, mais aussi et surtout, en termes de promotion de l'esprit d'entreprise, plus particulièrement en matière de création et de reprise d'entreprises. Ainsi, pendant les dix dernières années, le secteur des PME a pu créer „*plus de 30.000 emplois*“ (dont 28.000 nouveaux emplois créés dans l'Artisanat) et joue un „*rôle central dans la formation professionnelle des jeunes*“ (sachant qu'en 2016, l'Artisanat comptait à lui seul 1.736 apprentis).

Avant d'aborder un certain nombre de faiblesses et points critiques importants relatifs au projet de loi sous objet (chapitre 3), la Chambre des Métiers propose d'exposer au chapitre suivant ses vues concernant les nouveaux éléments introduits par le présent texte.

*

2. ANALYSE DES REGIMES D'AIDES ET ELEMENTS NOUVEAUX INTRODUICTS

Le présent projet de loi propose plusieurs nouveautés et changements par rapport à la „loi-cadre classes moyennes“ actuelle.

2.1. Concernant les régimes d'aides prévus

Le projet de loi sous rubrique reprend trois régimes d'aides de la „loi-cadre classes moyennes“ de 2004 (aides à l'investissement en faveur des PME; aides aux services de conseil en faveur des PME; aides à la participation des PME aux foires), tout en les adaptant aux principes formulés dans le règlement européen.

Par contre, les auteurs ont décidé d'intégrer également dans les textes quatre nouveaux régimes d'aides (aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne; aides en faveur des jeunes entreprises; aides destinées à remédier

aux dommages causés par certaines calamités naturelles; aides au financement des risques), par référence au règlement européen, innovation que la Chambre des Métiers approuve explicitement.

Comme indiqué plus haut, le projet de réforme prévoit l'abrogation des régimes „premier établissement“ (article 3 de la loi modifiée du 30 juin 2004) et „sécurité alimentaire“ (article 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004). De l'avis de la Chambre des Métiers, ces adaptations ayant un impact important sur les entreprises constituent un point faible de taille du projet de loi (voir à ce sujet les commentaires aux chapitres 2.1.5. et 3.4.).

2.1.1. Régime d'aides à l'investissement en faveur des PME (article 4 du projet de loi)

Ce régime représente pour ainsi dire le régime „général“ nouveau à prendre en considération en cas d'investissements de nature générale de la part d'une PME.

Les coûts admissibles sont les coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels. Par référence au règlement européen, le projet de loi sous avis précise les conditions que les coûts des investissements doivent remplir afin d'être considérés comme des coûts admissibles.

L'investissement est possible dans un actif corporel et/ou incorporel en cas

- de création d'un „établissement“,
- d'extension d'un „établissement“,
- d'une diversification de la production d'un „établissement“ vers de nouveaux produits supplémentaires ou
- d'un changement „fondamental“ de l'ensemble du processus de production d'un „établissement“ existant.

En cas d'acquisition des actifs appartenant à un „établissement“, trois conditions s'appliquent: l'„établissement“ a déjà fermé ou aurait dû fermer (s'il n'avait pas été racheté), l'achat des actifs se fait à un tiers non lié à l'acheteur et les conditions du marché sont respectées. Il est précisé par ailleurs que la condition relative à un tiers non lié en cas d'achat des actifs ne s'applique pas à l'acquisition d'une „petite entreprise“ par un membre de famille du propriétaire initial ou un salarié.

Une simple acquisition des „actions“ d'une „entreprise“ n'est pas considérée comme un investissement.

Finalement, en cas d'investissement dans un actif incorporel, ce dernier doit remplir quatre conditions: les actifs doivent être exclusivement exploités dans l'„établissement“ bénéficiaire; ils doivent constituer des éléments d'actif amortissables; ils doivent être acquis aux conditions du marché et doivent rester à l'actif de l'entreprise pendant au moins trois ans.

Une analyse détaillée du régime d'aides met en évidence que l'interprétation future du texte par les entreprises et son application en pratique par les autorités compétentes ne seront pas aisées.

La Chambre des Métiers s'interroge en général sur l'utilisation du terme „établissement“ (à côté de celui d'„entreprise“ mise en rapport avec la „simple acquisition d'actions“) dans le contexte du présent régime mais également dans le projet de loi en général.

Pour les raisons explicitées plus loin, la Chambre des Métiers demande aux auteurs de remplacer la notion d'„établissement“ par celle d'„entreprise“. A noter également que le texte tel que proposé risque de ne pas toujours tenir compte des réalités du terrain, étant donné qu'il ignore notamment le fait qu'une acquisition de „parts“ peut très bien être possible dans le cadre d'une entreprise familiale, tandis que le texte ne prend en compte que l'acquisition d'„actions“.

La Chambre des Métiers note que le projet de loi se base sur une intensité brute maximale de 10% pour les entreprises de moyenne taille et de 20% pour les petites entreprises, ce qui représente des taux maximaux auxquels on se réfère aussi dans le régime „général“ actuel (dans le contexte de l'approche „ex ante“ de déclaration préalable du projet)

Partant du fait qu'il s'agit en l'occurrence de seuils maximaux, elle insiste auprès des autorités compétentes d'octroyer systématiquement le taux maximum sans différencier entre des taux par branches d'activité. Une telle approche se justifie par le fait qu'il importe de soutenir la position compétitive des PME nationales concurrencées par les entreprises étrangères soutenues dans leurs pays d'origine par le biais de régimes d'aides favorisant leurs investissements de pointe.

Par ailleurs, elle se demande, au vu de la formulation choisie, si le principe actuel qui dit que l'exploitant doit également être l'investisseur vaut aussi bien pour les investissements dans des actifs corporels que dans les actifs incorporels.

2.1.2. Régime d'aides aux services de conseil en faveur des PME (article 5 du projet de loi)

La Chambre des Métiers salue le fait que le seuil maximal de l'aide de 100.000.– euros, défini à l'article 2 de la loi-cadre classes moyenne actuelle, ne sera plus considéré dans le contexte du régime d'aide sous rubrique qui représente un moyen de soutien important pour les entreprises.

Il est un fait que, vu l'environnement de plus en plus concurrentiel des PME de l'Artisanat, les chefs d'entreprises recourent davantage à des services de conseils externes spécialisés (études de marchés, certifications, etc.), souvent liés à un projet d'investissement ou d'extension des activités. Sont définis comme coûts admissibles, les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs présentant des services qui ne constituent pas une activité permanente ou périodique et qui sont sans rapport avec les dépenses de fonctionnement normales de l'entreprise. L'aide en question ne peut pas dépasser 50% des coûts admissibles.

Les „aides aux services de conseil en faveur des PME“ renfermaient, dès leur instauration en 2004, un grand potentiel en termes de renforcement de la compétitivité, de la productivité et de la rentabilité des PME. Ont ainsi été soutenus les services occasionnels pour des projets ponctuels se situant hors de tâches récurrentes de gestion journalière et nécessitant des connaissances ou un savoir-faire technique ou scientifique, pour lesquels une PME ne dispose pas des ressources matérielles ou humaines nécessaires.

Si, au début, cette aide n'a été que peu sollicitée par les PME artisanales, force est de constater que l'octroi d'aides aux services de conseil externes non récurrents a connu une recrudescence au cours des dernières années. Les autorités compétentes ont soutenu des projets de conseils externes non récurrents en rapport avec de multiples domaines, tels que par exemple: analyses compétitivité; certification ISO 9000; certification ISO 14000; études de marché; études sécurité informatique etc. Il va sans dire que le régime sous rubrique permettra également la réalisation d'études en matière de digitalisation des processus de l'entreprise.

2.1.3. Régime d'aides à la participation des PME aux foires

La Chambre des Métiers avait regretté en 2004, lors de l'instauration du régime général „classes moyennes“, que le Gouvernement ait opté pour une restriction importante en matière d'éligibilité des dépenses au titre des frais de participation des PME aux foires, ne soutenant que la première participation à une foire ou exposition nationale ou étrangère et limitant les aides à 100.000 euros au maximum.

Dès lors, elle salue explicitement le fait que, par référence au nouveau régime sous objet, l'aide peut être demandée pour toute participation à une foire ou exposition.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers note que l'intensité d'aide maximale reste fixée à 50% des coûts admissibles.

2.1.4. Régime d'aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne

Le régime sous objet constitue une innovation et vise à couvrir les coûts de coopération des PME participant à des projets de coopération territoriale européenne relevant du règlement européen UE n° 1299/2013.

Sont considérés comme des coûts admissibles, les coûts liés à une coopération organisationnelle ce qui inclut les coûts de personnel et de bureaux affectés au projet de coopération ainsi que les coûts liés aux services de conseil et d'appui qui sont en relation directe avec le projet de coopération et fournis par des conseillers et des prestataires de services externes.

La Chambre des Métiers note le grand nombre de types de frais éligibles au titre du régime d'aides sous rubrique, notamment les „études de marché“ (volet „services d'appui en matière de coopération“) ou les „services de conseil, d'assistance et de formation“ (volet „services de conseil en matière de coopération“). Sont également admissibles les frais de déplacement, les dépenses d'équipement et d'investissement liés au projet ainsi que tout amortissement d'équipements et instruments utilisés pendant la durée du projet.

Finalement, l'intensité de cette aide ne pourra pas dépasser 50%.

La Chambre des Métiers approuve que le présent régime soit intégré dans le projet de loi sous avis, sachant que les entreprises artisanales développent de plus en plus d'activités à l'étranger et que, par ce biais, des projets de coopération européenne entre entreprises (introduits dans le contexte du „Fonds européen de développement régional“ FEDER) pourront être soutenus via des cofinancements étatiques.

2.1.5. Régime d'aides en faveur des jeunes entreprises (article 8 du projet de loi)

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs abrogent le régime „premier établissement“ actuel, régime qui a soutenu pendant presque quatre décennies la création et la reprise de PME au Luxembourg. Ce régime propose actuellement un bonus de 10% aux créateurs ou repreneurs d'entreprise qui se rajoute à l'intensité d'aide afférente au projet d'investissement et ce pendant les trois premières années de la création ou reprise d'entreprise.

Le projet de loi sous avis introduit un nouveau régime dénommé „aides en faveur des jeunes entreprises“ assorti de conditions d'éligibilité précises: les entreprises bénéficiaires doivent être de „petite“ taille et non cotées; elles doivent être „enregistrées“ depuis un maximum de cinq ans et ne pas avoir distribué des bénéfices; elles ne pourront pas être issues de concentrations.

D'après le projet de loi, les aides en question peuvent être obtenues sous trois formes différentes:

- des prêts d'une durée de dix ans pour lesquels le remboursement ne tient pas compte des taux d'intérêts aux conditions du marché, mais qui ne doivent pas excéder 1 million d'euros (ou 1,5 millions d'euros pour les entreprises dans des zones assistées¹); le texte prévoit une règle d'ajustement applicable aux montants maximaux pour les prêts d'une durée comprise entre cinq et dix ans voire inférieure à cinq ans;
- des garanties d'une durée de dix ans dont les primes ne tiennent pas compte des conditions du marché et pour lesquelles le montant garanti ne doit pas excéder 1,5 millions d'euros (ou 2,25 millions d'euros pour les entreprises se situant dans des zones assistées); le texte prévoit une règle d'ajustement applicable aux montants maximaux pour les garanties d'une durée comprise entre cinq et dix ans voire inférieure à cinq ans; par ailleurs, la garantie ne peut pas dépasser les 80% du prêt sous-jacent;
- des subventions qui peuvent notamment prendre la forme d'investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres ou de réduction de taux d'intérêt et de primes de garantie. Le montant en équivalent-subvention brut ne peut pas excéder 0,4 million d'euros (ou 0,6 million d'euros pour les entreprises situées dans des zones assistées).

Le bénéficiaire peut être soutenu au moyen d'une combinaison des instruments d'aides cités ci-dessus, à condition de respecter certaines limites d'octroi spécifiées au paragraphe (4) de l'article 8.

La Chambre des Métiers salue globalement l'introduction du présent régime qui reprend exactement les dispositions y afférents de l'encadrement européen.

Il importe toutefois de relever qu'elle ne comprend pas la logique inhérente à la condition reprise du texte européen qui dit que l'entreprise bénéficiaire ne doit pas avoir distribué des bénéfices. Quelle est l'utilité pour les autorités compétentes d'exclure les entreprises ayant du succès de cette mesure alors que le but de toute politique de promotion des investissements est la performance et le dégageant rapide d'un résultat positif, générant notamment des recettes au niveau des finances publiques.

Toutefois, afin de faciliter la compréhension des mécanismes de financement par les jeunes entreprises concernées, elle demande aux autorités compétentes d'explicitier les conditions d'octroi et les

¹ Depuis 2017: Commune de Dudelange et de Differdange

différentes formes d'aides voire la possibilité de combinaison des formes d'aides en question dans un guide comprenant des exemples illustratifs reflétant des cas concrets vécus par les PME.

2.1.6. Régime d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles (article 9 du projet de loi)

Etant donné que pendant les dernières années, un certain nombre de PME notamment artisanales et commerciales ont été sérieusement affectées par des inondations voir des glissements de terrains au Luxembourg, la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver le présent régime d'aide nouveau, dont la formulation a été reprise quasi entièrement du règlement européen.

Le projet de loi sous objet précise plus en détail qu'une calamité naturelle peut prendre la forme de séismes, de glissements de terrain, d'inondations, de tornades, d'ouragans et de feux de végétation d'origine naturelle.

Les conditions d'octroi des aides sont les suivantes:

- la calamité doit être officiellement reconnue comme étant une calamité „naturelle“ par le Gouvernement en conseil;
- il doit y avoir un lien de causalité direct entre les dommages subis par l'entreprise et la calamité naturelle.

Les aides en question sont octroyées dans les quatre ans qui suivent la calamité.

Les coûts des préjudices doivent être évalués par un expert indépendant agréé et constituent dans ce cas les coûts admissibles. Le préjudice peut inclure des dommages matériels causés aux actifs et sera calculé sur base du coût de réparation de l'actif concerné ou de la valeur économique qu'ils avaient avant la calamité naturelle.

La Chambre des Métiers note par ailleurs que l'aide et les autres sommes éventuellement perçues comme indemnisation du préjudice (notamment au titre de polices d'assurance) ne peuvent pas excéder 100% des coûts admissibles.

2.1.7. Régime d'aides au financement des risques (article 10 du projet de loi)

L'introduction par le biais du projet de loi sous avis d'un nouveau régime d'aides au financement des risques constitue un réel enrichissement pour l'écosystème des acteurs financiers et les autorités compétentes du Luxembourg.

Cette aide est destinée aux intermédiaires financiers (notamment et surtout la „Mutualité des PME“ et la „Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants“) et est mise en oeuvre afin de leur „donner plus de sécurité juridique“, étant donné qu'ils se portent garants auprès des banques par l'octroi de cautionnements. Il peut s'agir de garanties accordées par les intermédiaires financiers par voie directe ou indirecte. Le montant total du financement des risques n'excède pas 15 millions d'euros „par entreprise admissible“ en cas d'investissement initial ou de suivi.

Comme indiqué à l'exposé des motifs, un soutien financier de l'Etat existe déjà aujourd'hui pour couvrir les pertes des mutualités liées aux investissements en faveur du financement des risques. Toutefois, et la Chambre des Métiers l'avait mis en exergue à maintes reprises depuis la crise économique et financière de 2008, le soutien étatique actuel est tributaire d'une ligne budgétaire sans aucune sécurité juridique pour des garanties visant des sous-jacents devant être remboursés sur plus d'un exercice et le régime sous rubrique permet de solutionner durablement ce point problématique.

Les entreprises éligibles aux aides du régime sous objet, à savoir les PME non cotées „au moment de l'investissement initial en faveur du financement des risques“, doivent remplir au moins une des trois conditions suivantes:

1. elles n'exercent leurs activités sur aucun marché;
2. elles exercent des activités sur un marché quelconque depuis moins de sept ans après la première vente commerciale;
3. elles ont besoin d'un investissement initial (en vue d'affranchir un nouveau marché géographique ou de produits et basé sur un plan d'entreprise) supérieur à 50% du chiffre d'affaires annuel moyen des cinq années précédentes.

Les aides aux investissements peuvent également couvrir des „investissements de suivi“ pouvant dépasser la période de sept ans d'activités précités, à condition de remplir les trois conditions cumulatives suivantes: le montant total du financement des risques ne dépasse pas 15 millions d'euros, les investissements de suivi étaient prévus dans le plan d'entreprise et l'entreprise bénéficiaire n'est pas devenue liée à une entreprise autre que l'intermédiaire financier.

La Chambre des Métiers relève que le régime sous objet limite le taux de garantie à 80% de la perte et prévoit que les pertes totales supportées par l'Etat sont plafonnées à 25% du „portefeuille sous-jacent garanti“. Notons au passage qu'il est prévu, par référence au règlement européen, que les intermédiaires financiers sont sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte.

Vu la haute technicité du texte descriptif du régime sous rubrique et le parallélisme avec le règlement européen (conditions liées à la motivation de la recherche d'un profit au niveau des décisions de financement; conditions à remplir par l'intermédiaire financier et le gestionnaire des fonds en vue d'une gestion dans une optique commerciale; conditions rattachées aux garanties; mise en oeuvre des mesures de financement des risques par le biais d'une entité mandatée; conditions rattachées à l'autorisation d'aides au financement des risques en faveur des PME ne remplissant pas les conditions définies par le projet de loi pour tous les régimes relevés ci-dessus), la Chambre des Métiers demande aux auteurs de préciser le texte au moyen d'un „document interprétatif“ destiné aux intermédiaires financiers et autres professionnels concernés, à réaliser en concertation avec les représentants du secteur des PME.

2.2. Concernant les formes d'aide prévues

La Chambre des Métiers approuve entièrement l'élargissement des formes que les aides relatives aux différents régimes précités peuvent prendre.

Tous les régimes, à part celui du financement des risques, peuvent prendre la forme d'une subvention en capital, d'une bonification d'intérêts ou d'une avance récupérable. Le régime „aides en faveur des jeunes entreprises“ prévoit par ailleurs la possibilité de prêts, de garanties et d'apports en fonds propres, alors que dans le régime „aides au financement des risques“ des garanties, des prêts, des apports en fonds propres et en quasi-fonds propres sont prévus. Le tableau récapitulatif qui suit donne une vue d'ensemble de toutes les formes d'aides prévues en fonction du régime respectif.

La Chambre des Métiers est d'avis que le recours à la nouvelle forme d'aide que représente l'avance récupérable constitue un avantage important pour les entreprises bénéficiaires. D'un côté, l'entreprise voit son intensité d'aide augmentée de 10% ce qui représente une majoration substantielle et, de l'autre, les autorités compétentes prennent un risque majoré tout en favorisant des projets innovateurs rendant le secteur des PME et donc l'économie nationale plus compétitifs et plus performants.

Dès lors, elle ne peut qu'encourager les autorités compétentes à faire usage de cette nouvelle forme d'aide, notamment dans le cadre d'investissements opérés par les entreprises artisanales.

En l'absence de méthodes de calcul de l'équivalent brut approuvées par la Commission européenne, l'avance récupérable est exprimée en pourcentage des coûts admissibles. Par référence aux principes figurant dans le règlement européen, une aide pourra être octroyée dans le cas où l'issue d'un projet est favorable, issue définie „sur la base d'une hypothèse prudente et raisonnable“. Les avances sont remboursées à un taux d'intérêt qui doit être au moins égal au taux d'actualisation applicable au moment de l'octroi de l'aide. Comme le taux d'intérêt et le plan de remboursement seront fixés dès le départ dans le cadre d'une convention, il y aura moins de risques pour les entreprises et un risque financier réduit pour l'investisseur ce qui augmente la probabilité d'issue favorable du projet.

Régimes	Formes d'aides							Taux
	Subvention en capital	Avance récupérable	Bonification d'Intérêt	Garantie	Prêt	Apport en fonds propres	Apport en quasi-fonds propres	
Aides à l'investissement en faveur des PME (art. 4)	X	X	X					PE: 20% max. ME: 10% max.
Aides aux services de conseil en faveur des PME (art. 5)	X	X	X					50% max.
Aides à la participation des PME aux foires (art. 6)	X	X	X					50% max.
Aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne (art. 7)	X	X	X					50% max.
Aides en faveur des jeunes entreprises (art. 8)	X	X	X	X	X	X		50% max.
Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles (art. 9)	X	X	X					100% max.
Aides au financement des risques (art. 10)				X	X	X	X	p.m.

*

3. FAIBLESSES DU PROJET DE LOI

En plus de l'analyse des régimes d'aides et des éléments nouveaux tout comme des propositions formulées ci-avant, la Chambre des Métiers estime utile de rendre attentif à un certain nombre de faiblesses et de problèmes.

3.1. Concernant la qualité de certaines dispositions du projet de loi

Le projet de loi reprend en grande partie les dispositions et formulations du règlement européen. En procédant de cette façon, les auteurs n'ont pas pris le soin de préciser le texte là où cela s'avère nécessaire et plus particulièrement en vue d'une application du cadre légal futur sur le terrain auprès des PME. Certaines dispositions incluent des concepts contradictoires.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers s'étonne du commentaire des articles extrêmement limité paraphrasant quasiment le projet de loi qui prévoit somme toute un ensemble de principes et conditions susceptibles de produire des interprétations divergentes et donc une insécurité juridique dans le chef des entreprises. Elle aurait souhaité voir formuler des explications plus détaillées dans le commentaire des articles sur les interprétations des dispositions défendues par le Gouvernement voire des précisions quant aux conditions applicables et „règles“ introduites.

Une analyse plus détaillée montre que certaines conditions ou „règles“ telles qu'énoncées ne seront pas facilement applicables sur le terrain, plus particulièrement dans les PME, faute de formulation claire et non-équivoque.

A titre illustratif, la Chambre des Métiers tient à mettre en évidence quelques parties de textes suscitant des questionnements et ses remarques critiques y relatifs:

- **Article 2 (Définitions) – point 5.:** „coût salarial“: bien que faisant l'objet d'une définition à l'article 2, cette notion n'est mentionnée dans aucune disposition du projet de loi (la même remarque s'impose en rapport avec les définitions formulées au point 10. „entreprise artisanale et commer-

ciale du secteur de l'alimentation", point commenté plus en détail au chapitre 3.2., et au point 13. „hygiène des denrées alimentaires“).

- **Article 8 (Aides en faveur des jeunes entreprises) – paragraphe (2):** „(...) pour les entreprises admissibles dont l'enregistrement n'est pas obligatoire, la période d'admissibilité de cinq ans peut être considérée comme débutant, soit au moment où l'entreprise démarre son activité économique, soit au moment où elle est assujettie à l'impôt pour l'activité qu'elle exerce“. La Chambre des Métiers est d'avis que le caractère flou de la disposition afférente entraîne une insécurité juridique et que dans le contexte luxembourgeois toute entreprise éligible au titre du régime en question devrait faire preuve d'un „enregistrement“; partant ce concept doit faire l'objet d'une définition précise par les auteurs du projet de loi.
- **Article 10 – paragraphe (3) point c):** „l'entreprise bénéficiaire des investissements de suivi n'est pas devenue liée, au sens de l'article 3, à une entreprise autre que l'intermédiaire financier ou l'investisseur privé indépendant qui finance les risques au titre de la mesure, excepté si la nouvelle entité remplit les conditions prévues dans la définition des PME“. Aux yeux de la Chambre des Métiers, le texte semble peu compréhensible pour un chef d'entreprise qui aimerait comprendre l'application de ce critère d'exception.
- **Article 13 (Remboursement de l'avance récupérable):** „l'entreprise conviendra par voie conventionnelle lors de l'octroi de l'aide avec le ministère ayant l'économie dans ses attributions des modalités de remboursement de l'avance récupérable en cas de succès du projet“: il importe de préciser la notion de „succès“ car pour le cas où l'avance récupérable serait décidée par exemple dans le cadre du régime d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles (article 9), le „succès“ consisterait en la réparation du préjudice causé ou de la valeur économique que l'actif ayant subi des dommages avait avant la survenance de la calamité.
- **Article 17 (Règles de cumul) – paragraphe (2) point b):** „toute autre aide d'Etat portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu des règles applicables“: il importe de clarifier en l'occurrence quels coûts identiques admissibles, qui pourraient se chevaucher partiellement ou totalement, seraient cumulables en vertu de règles à préciser dans ce contexte.
- **Article 17 (Règles de cumul) – paragraphe (3):** „les aides aux coûts admissibles non identifiables prévues au titre des dispositions de l'article 8 de la présente peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat ayant des coûts admissibles identifiables“: la notion de coût admissible non identifiable devrait être définie dans le projet de loi pour expliciter plus en détail ce coût éligible dans le chef des jeunes entreprises potentiellement bénéficiaires (article 8).
- **Article 18 (Perte du bénéfice de l'aide et restitution) – paragraphe (1):** „Les bénéficiaires des aides régies par la présente loi perdent les avantages qui leur ont été consentis si, avant l'expiration de la durée normale d'amortissement de biens mobiliers ou avant l'expiration d'un délai de 30 ans à partir de l'octroi d'une aide pour l'acquisition de biens immobiliers ou (...)“: il y a contradiction entre le projet de loi et le commentaire des articles qui mentionne un délai de 10 ans à partir de l'octroi d'une aide pour l'acquisition de biens immobiliers, délai qui, aux yeux de la Chambre des Métiers, est plus adapté dans un pareil cas.
- **Article 23 (Dispositions abrogatoires) – paragraphe (2):** „Toutefois les engagements contractés par l'Etat et les entreprises sur la base des dispositions desdits articles gardent leur pleine valeur et (...)“: La Chambre des Métiers suggère que le texte renvoie au paragraphe (1) qui précède et qui mentionne les articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 (loi-cadre „classes moyennes“) (une **remarque identique** s'impose en rapport avec le **paragraphe (4) de l'article 23**).
- **Article 24 (Dispositions transitoires):** „Les investissements, opérations et activités connexes visées au chapitre 2 ci-avant, décidés avant l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi sont susceptibles de faire l'objet d'une aide sur la base des dispositions de ladite loi pour autant que la demande en remplisse toutes les conditions“: il importe de définir les notions investissements, opérations et activités connexes“, vu qu'elles concernent des décisions prises avant l'entrée en vigueur du cadre légal sous avis, ainsi que la condition fort floue rattachée au fait que la demande doit remplir „toutes les conditions“.

Au vu de toutes ces remarques critiques touchant à la formulation juridique du projet de loi, la Chambre des Métiers recommande aux auteurs de soumettre le texte à une analyse juridique approfondie.

die afin d'adapter toutes les dispositions présentant un manque de clarté et susceptible d'être une source d'insécurité juridique future.

3.2. Concernant le champ d'application

Alors que l'exposé des motifs et l'article 1^{er} du projet de loi sous objet précisent sans équivoque l'objet du texte et donc ses bénéficiaires, à savoir l'instauration d'un régime d'aide aux petites et moyennes entreprises, la Chambre des Métiers s'étonne du fait que le projet de loi inclut d'autres notions ainsi que des „entités“ différentes de celle d'„entreprise“.

La Chambre des Métiers considère que les dispositions concernées du projet de loi doivent impérativement être adaptées à l'esprit de l'objet de base du texte: le nouveau régime d'aide doit être exclusivement destiné à l'„entreprise“, définie à l'article 2 (Définitions) point 9. comme étant „toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique“.

Par conséquent, elle ne saurait marquer son accord avec les éléments suivants:

- Il est inadmissible qu'au point 10. de l'article 2 (Définitions), une „entreprise artisanale et commerciale du secteur de l'alimentation“ puisse être „toute entreprise, publique ou privée, qui exerce l'une ou la totalité des activités suivantes, lucratives ou non“. La Chambre des Métiers insiste à ce que cette définition soit adaptée, par référence à ce qui a été énoncé plus haut, à savoir aux seules entreprises lucratives du secteur privé. Il n'est pas compréhensible pourquoi la définition d'une entreprise de l'alimentation devrait être différente de celle de l'entreprise en général et inclure des entreprises publiques voire non lucratives. Il va sans dire que cette définition spécifique devrait se conformer à l'encadrement communautaire.
- Alors que pour la „microentreprise“ (article 2 – point 17.) et la „moyenne entreprise“ (article 2 – point 18.) la définition respective précise à chaque fois les seuils limite en termes d'emploi, de chiffre d'affaires annuel ou de total du bilan annuel, il n'en est pas le cas pour la „petite entreprise“ (article 2 – point 19.). Il importe dès lors d'inclure au point en question la précision qu'il s'agit en l'occurrence de „toute entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros“. Il s'agit d'une clarification qui s'avère nécessaire dans le contexte de l'orientation générale du projet de loi sous avis.
- A l'article 3 (Champ d'application), le projet de loi précise que sont visées „les entreprises régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans la mesure où elles se conformeront aux conditions prévues par la présente loi ou les règlements grand-ducaux s'y rattachant“. La Chambre des Métiers s'étonne de cette formulation proposée par les auteurs, qui ne peuvent toutefois pas ignorer le fait que, lors de leur demande d'octroi d'une demande d'aide au titre du régime en faveur des PME, les entreprises doivent présenter la preuve qu'elles sont légalement établies au Luxembourg et qu'elles disposent des autorisations requises, notamment par référence aux dispositions de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. De ce fait, il est important de préciser que les „entreprises légalement établies“ seront visées. Le texte devrait donc être adapté en ce sens, tout en se référant à la loi du 2 septembre 2011 précitée.
- A l'article 3 (Champ d'application), le projet de loi mentionne que „la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles“ sera fixée dans un règlement grand-ducal. A part le fait que le projet de règlement en question n'a pas été soumis pour avis ensemble avec le présent projet de loi (voir chapitre 3.6. ci-après), la Chambre des Métiers s'interroge sur la conformité de cette approche par rapport à la constitution. Alors que le projet de loi vise justement à définir l'objet et le champ d'application du nouveau régime d'aide en faveur des PME, les auteurs ont choisi de réserver la définition détaillée des dépenses éligibles, voire même des „entreprises“ pouvant à l'avenir bénéficier des aides à un règlement grand-ducal d'exécution. Dans un souci de clarté, la Chambre des Métiers propose au Gouvernement d'intégrer la nomenclature des dépenses et entreprises éligibles dans le projet de loi.
- Comme indiqué précédemment au chapitre 2.1.1., la notion d'„établissement“, non définie dans le projet de loi sous rubrique, telle que véhiculée à l'article 4 (Aides à l'investissement en faveur des PME), prête à confusion et devra être remplacée par la notion d'„entreprise“.

L'ensemble des observations en rapport avec le champ d'application souligne la nécessité d'une série d'adaptations afin que le projet de loi ne crée pas de distorsions de concurrence notamment au

niveau de certaines activités non-lucratives (associations sans but lucratif et autres), subventionnées également par d'autres voies et, pour le surplus, injustement favorisées par le nouveau régime d'aide en faveur des PME.

3.3. Concernant la prise en compte exclusive des aides ayant un „effet incitatif“ (approche „ex ante“) et procédure de demande

Une aide est réputée avoir un „effet incitatif“ si elle peut „induire une modification du comportement du bénéficiaire de l'aide d'une façon telle que ce dernier entreprend des activités qu'il n'exercerait pas en l'absence d'aide ou qu'il exercerait de façon plus limitée“.

En général, une aide est „réputée avoir un effet incitatif“ si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité en question.

En 2009, la loi-cadre „classes moyennes“ de 2004 avait été réformée par l'introduction du concept d'„effet incitatif“ (approche „ex ante“) définissant l'intensité maximale des aides, à côté de l'approche „ex post“ traditionnelle visant à subventionner des investissements passés (sur une période limitée à deux ans précédant la demande d'aide).

La Chambre des Métiers voit d'un mauvais oeil l'abandon du principe „ex post“ actuel en matière d'octroi des aides dans le cadre du règlement européen, vu que bon nombre d'entreprises réalisent des investissements de remplacement (qui incluent souvent des améliorations technologiques et de performance), financés par des fonds propres, importants pour la bonne continuation de l'activité, investissements qui doivent souvent être réalisés rapidement et ne pouvant donc pas attendre une réponse de principe par les autorités compétentes.

Il importe de se poser la question de savoir si la seule optique „ex post“ ne va pas freiner le développement des entreprises qui doivent en définitive se soumettre à une procédure administrative qui peut facilement s'étendre dans le temps, lésant ainsi les entreprises surtout de taille réduite.

Dès lors, la Chambre des Métiers propose, à titre principal, le maintien de l'approche „ex post“ en présentant les arguments mentionnés ci-devant à la Commission européenne et en maintenant une certaine différenciation au niveau du taux d'intensité de l'aide (par exemple un taux maximum de 16% en cas de procédure „ex post“ au lieu de 20% en cas de demande „ex ante“). Le fait de se voir octroyer des aides dans le cadre d'une demande „ex post“ facilitera la prise de décisions d'investissements surtout auprès des petites entreprises.

L'application de l'approche „ex ante“ avec le passage systématique par une demande préalable suscite également certains questionnements. Ainsi, l'investisseur-bénéficiaire doit systématiquement préfinancer l'aide accordée (l'article 15 prévoit en principe le paiement des aides dans un délai de cinq années „à compter du décaissement de la dépense pour laquelle l'aide est sollicitée“), ce qui est critiquable vu que l'aide doit justement avoir un effet incitatif sur le projet d'investissement qui n'est réalisé vu que l'aide est considérée indispensable. De ce fait l'aide devrait être mise à disposition de l'investisseur-bénéficiaire dès le début des investissements et non après décaissement des dépenses.

La Chambre des Métiers a constaté dans le passé qu'un point faible du régime „classes moyennes“ actuel, et surtout des régimes spéciaux mis en oeuvre depuis 2004, est le manque de transparence autour des règles et critères d'octroi d'aides appliqués.

Même en admettant que le Gouvernement doit essayer de se réserver une certaine marge de manoeuvre politique, la Chambre des Métiers voit toutefois la nécessité à l'avenir d'un accroissement général de la transparence en rapport avec les critères d'octroi et les taux d'intensité des aides relatives à tous les régimes institués par le présent projet de loi.

La Chambre des Métiers est convaincue que la promotion des régimes auprès des PME est étroitement liée à l'officialisation de règles claires et compréhensibles, notamment au moyen d'exemples de bonnes pratiques d'entreprises, permettant aux chefs d'entreprises intéressés de juger de l'éligibilité de leur propre projet d'investissement.

Il va sans dire que la procédure de demande d'aide devrait limiter le temps d'attente d'une réponse de l'administration et les charges administratives de l'entreprise à un strict minimum. Ainsi, le projet de loi par référence au règlement européen, précise que les informations suivantes doivent „au moins“ faire partie du dossier de demande préalable: le nom et la taille de l'entreprise; une description du projet et du bénéficiaire, y compris ses dates de début et de fin; une description des modalités d'exploitation du projet d'investissement et du potentiel économique; la localisation du projet; le coût total du

projet; une liste des coûts admissibles du projet suivant le régime visé; les bénéficiaires et, le cas échéant, les coûts d'exploitation; un plan de financement; la forme de l'aide et le montant du financement public nécessaire pour le projet; „tout élément pertinent permettant au ministre d'apprécier les qualités ou spécificités du projet ou programme et son effet incitatif“.

Vu qu'il est précisé que „l'entreprise donne l'accord préalable au ministre“ afin que ce dernier puisse vérifier auprès de certaines administrations énumérées dans le projet de loi que l'entreprise ne s'est pas soustraite aux charges fiscales ou sociales „sinon elle joint les certificats de ces administrations prouvant que toutes les charges fiscales ou sociales ont été payées“, il importe que les autorités compétentes mettent en oeuvre au moment de la mise en vigueur du texte sous avis un formulaire électronique de demande d'octroi qui reprenne tous les éléments devant faire partie du dossier à soumettre par l'entreprise demanderesse, notamment aussi „toutes les pièces jugées utiles afin de déterminer la taille de l'entreprise“ (à part les informations qui ne seraient pas disponibles après vérification auprès du Centre commun de la sécurité sociale).

La Chambre des Métiers a toujours argumenté que les dispositions relatives aux régimes d'aides devraient être claires quant aux procédures administratives à formaliser et surtout quant aux délais de réponse à respecter, tant par les autorités compétentes que par les entreprises introduisant ou complétant leur dossier de demande d'octroi des aides, dossier comprenant les copies des documents prouvant la planification du projet d'investissement.

A cette fin, la communication d'un accusé de réception (indiquant un numéro de dossier et une personne de contact tout comme un délai ultime de réponse de l'administration) et l'instauration d'une procédure de demande d'informations complémentaires de la part de l'autorité compétente assortie de délais précis devraient être formalisées dans les dispositions afférentes du projet de loi sous objet (article 15 – Procédure de demande). Cette façon de procéder aurait comme avantage de permettre le suivi et la clôture du dossier de demande d'octroi d'une aide par les instances compétentes dans un délai précis et de donner la possibilité au chef d'entreprise de le compléter endéans un certain délai.

A noter encore que le paiement des aides devra être demandé, sous peine de forclusion, dans un délai de cinq années à compter du décaissement de la dépense pour laquelle l'aide est sollicitée (article 14 – Délai de demande). Le projet de loi indique que le délai peut être prorogé sur demande écrite du bénéficiaire de l'aide. La Chambre des Métiers suggère de préciser dans le texte de loi un délai maximum de prorogation.

3.4. Concernant l'abrogation du régime „sécurité alimentaire“

La Chambre des Métiers a constaté avec étonnement que le projet de loi abroge à l'article 23 (Dispositions abrogatoires) l'article 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 (loi-cadre „classes moyennes“ actuelle) qui représente la base légale de l'actuel régime spécial „sécurité alimentaire“.

Depuis son introduction en 2004, ce régime a fait ses preuves et a pu soutenir de nombreuses entreprises artisanales de l'alimentation tout comme des entreprises du secteur de l'Horeca.

Même si le projet de loi sous rubrique prévoit, d'une part, au point 10. de l'article 2 (Définitions) une définition de l'„*entreprise artisanale et commerciale du secteur de l'alimentation*“, d'ailleurs critiquée par la Chambre des Métiers (voir chapitre 3.2.), et, d'autre part, au point 13. du même article, une définition relative à l'„*hygiène des denrées alimentaires*“², il est incompréhensible qu'aucune disposition du chapitre 2 (Régimes d'aides) du projet de loi ne définit les bases juridiques en vue de l'agencement d'un nouveau régime spécial „sécurité alimentaire“.

La Chambre des Métiers s'est par ailleurs étonnée du fait que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne soufflent mot de l'abrogation voire de la prise en compte éventuelle à l'avenir d'un projet de loi spécifique instituant un tel régime spécial nouveau, fait qui a suscité des interrogations des représentants des activités concernées (boulangier-pâtissier; boucher; traiteur; fabricant de glaces, de gaufres et de crêpes; meunier; chevillard-abatteur de bestiaux; fabricant de salaisons et de tripes) vu que, dans le passé, le Gouvernement s'était exprimé en faveur d'un prolongement du régime spécial.

² „Toutes les mesures qui sont nécessaires pour garantir la sécurité et la salubrité des denrées alimentaires. Les mesures couvrent tous les stades qui suivent la production primaire (celle-ci comprenant, par exemple, la récolte, l'abattage et la traite) que ce soit pendant la préparation, la transformation, la fabrication, le conditionnement, le stockage, le transport, la distribution, la manutention ou la vente ou la mise à la disposition du consommateur.“ (point 13 – article 2. Définitions)

Sachant qu'aucune indication concernant un tel régime spécial ne figure dans l'encadrement européen, la Chambre des Métiers est consciente du fait que le Gouvernement, en cas de réédition du régime spécial en question devra opérer une notification officielle à la Commission européenne.

Au vu du fait que le régime spécial „sécurité alimentaire“ n'est à ce stade plus mentionné dans le projet de loi, la Chambre des Métiers propose au Gouvernement de réintroduire sans tarder le régime spécial dans le présent projet de loi par le biais d'un amendement gouvernemental.

Il importe d'éviter que le secteur de l'alimentation se retrouve pendant des années sans régime spécial, vu les risques de retards éventuels au niveau d'une réponse de la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification.

Un tel régime spécial s'avère nécessaire pour la raison qu'il importe de soutenir la sécurité et la qualité des denrées alimentaires voire l'excellence de tous les acteurs de la chaîne de production alimentaire au vu des scandales alimentaires passés et actuels qui secouent les pays européens. Sachant que le secteur de production primaire et plus particulièrement la filière de la vente directe d'entreprises du secteur agricole sont soutenus avec des régimes importants, il est essentiel de maintenir en place un cadre favorisant les investissements à haute valeur ajoutée en termes de sécurité et de qualité alimentaire auprès de l'Artisanat.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'un tel régime spécial nouveau devrait inclure des intensités d'aides maximales majorées de 20% par rapport aux régimes d'aides du chapitre 2 du présent projet de loi entrant en compte (aides à l'investissement en faveur des PME; aides aux services de conseil en faveur des PME; aides à la participation des PME aux foires; aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne; aides en faveur des jeunes entreprises).

Cette approche se justifie par le fait que le régime spécial „sécurité alimentaire“ actuel comporte les taux d'intensité d'aides maximales suivants:

- „Equipements de sécurité alimentaire“ se démarquant par un haut niveau d'excellence soutenus avec un taux de 30%-40%;
- Conseils externes en matière de sécurité alimentaire:
 - 75%: 1^{er} établissement micro-entreprises
 - 60%: micro-entreprise
 - 50%: 1^{er} établissement petite entreprise
 - 40%: petite entreprise
 - 30%: 1^{er} établissement moyenne entreprise
 - 20%: moyenne entreprise.

La Chambre des Métiers propose de mettre en oeuvre la future réédition du régime spécial „sécurité et qualité alimentaire“ en étroite coopération avec les représentants des branches d'activités concernées.

En ce sens, elle plaide également en vue d'une institutionnalisation d'une commission spéciale „projets d'investissement en matière de sécurité alimentaire“ à laquelle participeraient les représentants des secteurs concernés, notamment un représentant de la Chambre des Métiers.

3.5. Concernant la procédure d'octroi via une commission consultative

A l'article 16 (Procédure d'octroi), le projet de loi précise que le ministre ne peut accorder les aides pour un montant supérieur à 100.000.– euros „qu'après avoir demandé l'avis d'une commission consultative“ (dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal). Dans tous les autres cas, le ministre octroie l'aide sans devoir demander l'avis de la commission consultative.

La commission en question pourra s'entourer de tous les renseignements utiles concernant le projet, l'investissement ou le bénéficiaire, entendre les requérants et leurs explications, requérir, le cas échéant, la présentation d'un pan d'affaires ou de pièces équivalentes et se faire assister par des experts.

Afin de favoriser le dialogue autour de l'interprétation des critères d'octroi par rapport aux projets d'investissements individuels surtout de petites entreprises voire de microentreprises entraînant des

aides d'un montant inférieur à 100.000.– euros tout comme l'échange d'expérience entre les autorités compétentes et le secteur privé, la Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien de la commission consultative générale relative au régime „classes moyennes“ actuel avec une participation des chambres professionnelles patronales.

3.6. Interprétations circonstanciées des critères à la base des notions d'„entreprise sagement gérée“ et „garanties suffisantes de viabilité“

La Chambre des Métiers tient à souligner qu'un des critères-clé d'acceptation d'une demande d'octroi des aides est celui d'„entreprise sagement gérée“ (article 1^{er} – Objet). Actuellement, les autorités compétentes considèrent qu'une entreprise est sagement gérée si elle présente un bénéfice, qu'il soit important ou dérisoire.

Aux yeux de la Chambre des Métiers et de nombreux experts, cette approche est trop simpliste et doit être révisée dans la mesure où il n'est pas opportun de décider d'une réponse négative par exemple au vu d'une perte réalisée par une entreprise; en effet, une perte en elle-même ne témoigne pas nécessairement d'une mauvaise gestion de l'entreprise, surtout en cas de premier établissement, c'est-à-dire pendant la phase de création et de lancement de l'entreprise.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers aimerait aussi souligner que les „garanties suffisantes de viabilité“ à présenter par l'entreprise désireuse de se voir octroyer une aide publique en vue du cofinancement d'un projet d'investissement devraient toujours être adaptées aux circonstances et à la dimension du projet. Demander des preuves tous azimuts peut être contreproductif et favoriser un accroissement des coûts des projets, par le simple fait que le coût de ces preuves de viabilité est automatiquement intégré dans le coût total de l'investissement, ce qui est au détriment de la position compétitive surtout des entreprises de taille réduite, actives dans un environnement économique marqué par une forte concurrence étrangère.

Dès lors, la Chambre des Métiers plaide à ce que les notions de „sagement gérées“ voire de „garanties suffisantes de viabilité“ soient à l'avenir interprétées par les autorités compétentes dans le contexte de la phase du cycle de vie dans laquelle se trouve l'entreprise demanderesse ainsi que dans son contexte économique.

Cette problématique doit être relevée plus spécifiquement en rapport avec les dispositions du présent projet de loi qui ont recours à la notion de „succès“ d'un projet d'investissement (notamment l'article 13 qui parle de remboursement de l'avance récupérable en cas de „succès“ du projet).

Elle propose de lancer une consultation y relative des représentants du secteur des PME dans le cadre de la commission consultative (voir chapitre 3.4. ci-avant).

3.7. Concernant le recours à des règlements grand-ducaux d'exécution

Comme indiqué ci-dessus (chapitres 3.2. et 3.3.), le projet de loi sous avis prévoit le recours à deux règlements grand-ducaux:

- un premier en relation avec la fixation de la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles (article 3 – Champ d'application);
- un deuxième en relation avec la détermination de la composition et le fonctionnement de la commission consultative (article 16 – Procédure d'octroi).

A part les critiques quant au fond énoncés ci-avant (voir chapitres 3.2. et 3.4.), la Chambre des Métiers aurait souhaité pouvoir aviser les projets de règlements grand-ducaux en même temps que le présent projet de loi.

La Chambre des Métiers approuve l'orientation du projet de loi lui soumis pour avis tout en demandant expressément au Gouvernement de prendre en considération ses observations ci-avant formulées quant au fond et quant à la forme, notamment celles en rapport avec les incohérences et manques de précisions.

Luxembourg, le 20 octobre 2017

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

