

N° 5148¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**portant création d'un cadre général des régimes d'aides
en faveur du secteur des classes moyennes**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**sur le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal afférents**

(17.9.2003)

Par sa lettre du 11 avril 2003, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Par lettre du 27 mai 2003, le Ministre a saisi la Chambre de Commerce pour avis des 6 projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

L'ensemble des textes sous avis fournira à l'avenir le nouveau cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes et remplacera à cet effet la loi du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Etant entendu que la loi de 1968 n'est effectivement plus adaptée aux besoins actuels du secteur des PME, la Chambre de Commerce salue l'introduction de nouvelles règles légales.

En ce qui concerne la technique législative consistant à proposer dans une loi le cadre général des aides en faveur des entreprises, et de laisser le soin à des règlements grand-ducaux de déterminer la catégorie des dépenses éligibles et du taux maxima des aides, la Chambre de Commerce peut partager l'opinion des auteurs des textes sous avis lorsqu'ils estiment que cette répartition des fonctions permet à l'Etat de réagir plus rapidement à d'éventuels changements au niveau du cadre juridique ou économique.

D'un point de vue constitutionnel, la Chambre de Commerce émet toutefois ses réserves dans la mesure où il pourrait être considéré que l'objet élémentaire de tout règlement grand-ducal, à savoir se limiter à exécuter des dispositions légales, semble dépassé en l'espèce.

Concernant le fond, il est à relever avant tout que le catalogue proposé des aides susceptibles de bénéficier aux PME est élargi par rapport au texte actuel.

En effet le nouveau régime introduit 6 domaines différents dans lesquels des aides peuvent être attribuées:

- le cadre général des aides en faveur des PME;
- les aides en vue d'accompagner l'investissement initial des créateurs d'entreprises;
- les aides destinées à encourager les investissements en matière de protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources matérielles;
- les aides à la recherche et au développement;
- les aides en matière de sécurité alimentaire;
- le régime d'aides de minimis.

D'une façon générale, les auteurs du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal sous rubrique relèvent que le champ d'application aussi bien des bénéficiaires que des dépenses éligibles sera également dorénavant plus large.

Deviendront ainsi éligibles les investissements opérés par les professions libérales, dans la mesure où elles tombent dans le champ d'application de la loi d'établissement du 28 décembre 1988.

Pourront de même bénéficier du nouveau régime d'aides les investissements incorporels, comme les brevets, les licences, les marques etc.

La Chambre de Commerce salue cette ouverture du régime des aides étatiques en faveur du secteur des classes moyennes, alors qu'il devient par exemple à l'heure actuelle toujours plus difficile d'expliquer aux entreprises actives dans le secteur des services que leur activité n'est, d'après les errements administratifs, pas éligible pour bénéficier d'un soutien financier public, quand on sait que le secteur tertiaire représente tout de même une part d'environ 70% du PIB de notre pays.

Il faut par ailleurs insister sur le fait que les règles soumises pour avis à la Chambre de Commerce ne fournissent que le cadre général du régime d'aides en faveur des classes moyennes et que comme sous l'empire de la loi de 1968, l'allocation pratique et effective des aides sera déterminée par les errements administratifs futurs, étant entendu que l'attribution ou non d'une aide est soumise in fine à la décision définitive des Ministres compétents.

D'une façon plus générale, la Chambre de Commerce estime qu'à l'avenir, il ne faudra plus arriver à une situation où des secteurs d'activités entiers sont ab initio et définitivement exclus du bénéfice des aides d'Etat.

La pratique administrative devrait être orientée de manière à pouvoir suivre en permanence l'évolution économique réelle et s'adapter continuellement à d'éventuels changements structurels de notre économie.

En d'autres mots, le Chambre de Commerce est d'avis que tout projet qui a des mérites et qui présente des garanties suffisantes de viabilité devrait être éligible au titre de la nouvelle loi-cadre des classes moyennes.

Il tient dès lors à cœur à la Chambre de Commerce que l'extension annoncée du champ d'application des bénéficiaires et des dépenses éligibles se traduira également dans la pratique future de l'application du régime d'aides sous rubrique.

Dans un souci de cohérence, la Chambre de Commerce analysera, dans le cadre du commentaire des articles qui suit, le projet de loi conjointement avec les projets de règlement grand-ducal respectifs établissant les dépenses éligibles et les taux maxima pour les différents régimes d'aides institués par la nouvelle loi.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1 du projet de loi

Cet article contient les dispositions générales du nouveau régime d'aides aux classes moyennes.

L'objectif de l'attribution des aides visera la promotion

- de la création
- de la reprise
- de la modernisation et
- de la rationalisation

des entreprises disposant d'une autorisation d'établissement délivrée en application des dispositions de la loi d'établissement du 28 décembre 1988.

Pour les secteurs couverts par la Chambre de Commerce, il devra s'agir donc, d'une façon générale, des secteurs du commerce, des services, HORECA et de certaines professions libérales.

Les entreprises bénéficiaires devront par ailleurs offrir des garanties suffisantes de viabilité, être sainement gérées et s'insérer harmonieusement dans la structure des activités économiques du pays.

Cette formulation reprend globalement, mais en des termes différents, les dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article 1er de la loi actuelle du 29 juillet 1968 et trace le cadre pour l'allocation future des aides de l'Etat en faveur du secteur des classes moyennes.

La Chambre de Commerce relève que l'alinéa 3 de l'article 1er de la loi de 1968 n'a plus été repris dans le projet de loi sous avis.

Cet alinéa prévoyait la possibilité d'attribuer des aides, jusqu'à concurrence de 45% du coût total de l'investissement, aux sociétés coopératives, associations et autres organismes professionnels servant les

intérêts professionnels et matériels de l'ensemble des artisans et commerçants ou de certains secteurs de ces professions.

Il est à noter que le commentaire des articles ne se prononce d'aucune façon sur les motivations de cette suppression.

Dans le même ordre d'idées, ne sont pas repris par le projet de loi sous avis les articles 5 et 6 de la loi de 1968, qui concernaient la garantie de l'Etat et les dotations au capital en faveur des mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat.

A cet égard, le commentaire des articles relève que *„la garantie d'Etat constitue un mode d'intervention qui paraît difficilement compatible avec la réglementation communautaire et pose, en outre, des problèmes en pratique. Le même raisonnement vaut pour les dotations aux mutualités qui, au regard de la réglementation communautaire, sont à rapprocher de la garantie d'Etat“*.

La Chambre de Commerce s'oppose formellement à la suppression de ces différentes formes d'intervention de l'Etat et ne peut suivre les explications parcimonieuses fournies à cet égard par les auteurs du projet de loi sous avis.

Dans le cadre de leur politique globale en faveur des PME, il est en effet important que les pouvoirs publics soutiennent efficacement les mutualités afin que ces dernières puissent aider les PME, souvent dépourvues des sûretés nécessaires, à accéder des crédits à des conditions acceptables, et ainsi à réaliser des projets économiquement viables.

La dotation en capital et la contre-garantie étatique, qui consiste à rembourser à la mutualité une partie des pertes subies sur des cautionnements, étaient toujours des éléments fondamentaux de cette politique en faveur des entreprises des secteurs de l'artisanat et du commerce.

Or, à l'aube du nouvel accord de Bâle, le projet de loi souhaite maintenant rompre avec ce mode d'intervention étatique en faveur des PME.

Il est bien connu en effet qu'une réforme de l'accord de Bâle I est actuellement engagée. Cette réforme vise à affiner le risque de crédit des établissements financiers en fonction du profil de risque de l'entreprise débitrice et à encourager le développement d'outils de mesure et de gestion de risques. Les nouvelles règles de Bâle II rendront les instituts financiers plus restrictifs dans leurs stratégies et toucheront les PME plus lourdement que les grandes entreprises.

Les mutualités de cautionnement pourraient non seulement établir des ratings externes mais pourraient surtout, par le biais des engagements qu'elles prendraient vis-à-vis des banquiers, soutenir les PME à contracter des prêts à des conditions normalement réservées aux grandes entreprises. Pour ce faire, la garantie étatique est indispensable.

La Chambre de Commerce ne partage d'ailleurs pas l'avis des auteurs du projet de loi qui craignent, sans apparemment en être sûrs, que la garantie de l'Etat serait incompatible avec les règles européennes de concurrence. Il y a lieu à cet égard de relever que dans maintes publications de la Commission européenne, il est fait référence à l'importance du rôle que jouent les mutualités de cautionnement dans le cadre de la politique en faveur des PME. La Commission encourage même les organisations professionnelles à disséminer ce concept dénué de profit.

Il importe de rappeler que la Commission européenne (DG Entreprises) aide activement l'Association Européenne du Cautionnement Mutuel (AECM), une organisation faitière qui regroupe des sociétés de caution mutuelle et des fonds de garantie issus de 17 pays de l'Espace Economique Européen. Dans le rapport annuel de l'AECM, travaillant sous le contrôle de la Commission, il est question des sociétés affiliées qui fonctionnent très souvent *„... en coopération avec les autorités publiques (supervision, contre-garanties) ...“*.

Alors que la Commission européenne supervise l'AECM et la soutient dans ses objectifs de sensibiliser les organisations et fédérations professionnelles à la création de mutualités profitant d'une contre-garantie publique, il est dès lors hautement improbable qu'elle puisse interdire au Grand-Duché de maintenir son cadre légal actuel.

La Chambre de Commerce doit dès lors insister fortement sur la reconduction des dispositions des articles 5 et 6 de la loi actuelle.

En ce qui concerne la suppression pure et simple de l'aide accordée aux coopératives, associations et autres organismes servant des intérêts professionnels et matériels des entreprises du secteur des classes moyennes, il faut relever que les activités des organisations professionnelles reposent notamment sur la

défense des intérêts des professionnels issus des secteurs qu'elles représentent ainsi que le conseil, l'information et l'assistance donnés aux entreprises membres.

Très souvent, des actions sont organisées en collaboration avec le soutien du Gouvernement: la préparation des entreprises à l'introduction de l'euro, la création et la gestion de mutualités ou de coopératives, l'élaboration de codes de conduite et de labels, la diffusion d'informations, le traitement de déchets, l'organisation de formations et de conférences spécifiques, pour n'en citer que quelques-unes. Le bénéfice de ces actions ne se limite ainsi pas aux membres de ces organisations. Ces actions ne peuvent donc pas être sources de distorsions de concurrence ou d'autres formes de discrimination, bien au contraire.

Si elles étaient privées d'un tel soutien, les organisations professionnelles concernées seraient obligées de revoir leurs budgets, ce qui aurait un impact certain sur leurs activités futures, ceci au détriment des PME.

En supprimant ce soutien, le Gouvernement se distancerait par ailleurs des objectifs lui octroyés par le Conseil européen qui, dans les conclusions de la Présidence du Conseil de Barcelone en mars 2002, „appelle les Etats membres à réduire les aides d'Etat en pourcentage du PIB et à réorienter ces aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun“.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les activités de ces organisations professionnelles, prises dans leur ensemble, répondent à ces objectifs.

La Chambre de Commerce se doit également de souligner qu'à l'étranger, des associations professionnelles profitent souvent de subventions étatiques pour financer des investissements tant en matériel qu'en ressources humaines.

Pour toutes les raisons qui précèdent, la Chambre de Commerce demande que soient maintenues les dispositions actuelles des articles 1, alinéa 3, 5 et 6 de la loi de 1968.

Concernant l'article 2 du projet de loi analysé conjointement avec le projet de règlement grand-ducal d'exécution

L'article 2 du projet de loi concerne le régime général d'aides à l'investissement dans des immobilisations corporelles et incorporelles.

En même temps, il innove en instituant expressis verbis un régime d'aides pour les frais supportés par les entreprises éligibles en cas d'appel aux services de conseillers extérieurs, notamment en matière d'études, d'assurance qualité et de management de qualité ou de participation à des foires et expositions.

L'article 1 paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal détermine les bénéficiaires de ce régime d'aides; il s'agit des PME, d'après la définition communautaire en vigueur, et des petites entreprises („PE“), à savoir celles employant moins de 50 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total du bilan n'excède pas 5 millions d'euros.

Les entreprises bénéficiaires devront en outre respecter le critère d'indépendance tel que fixé par les règles communautaires.

Les dispositions du règlement grand-ducal sont destinées à rendre la réglementation nationale conforme au règlement (CE) No 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

Conformément à *l'article 2 du projet de règlement grand-ducal*, sont visées toutes les PME régulièrement établies au Luxembourg et disposant d'une autorisation d'établissement en bonne et due forme, à l'exception:

- des activités liées à la production, à la transformation ou à la commercialisation des produits énumérés à l'annexe I du traité instituant la Communauté Européenne; sont notamment visés les secteurs de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche ...;
- les activités liées à l'exportation pour ce qui est des quantités exportées, la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution ou d'autres dépenses courantes liées à l'activité d'exportation;
- les activités de transport pour le compte d'autrui pour ce qui est des investissements dans le matériel roulant;
- les entreprises industrielles.

En ce qui concerne les entreprises industrielles, qui relèvent du ressort du Ministre de l'Economie, la Chambre de Commerce tient à insister sur la difficulté, déjà exposée à maintes autres occasions, de tracer la ligne de délimitation entre ce qui est à considérer comme entreprise du secteur des classes moyennes ou comme entreprise industrielle.

Par ailleurs, tout en revoyant à ses remarques développées dans le cadre des considérations générales au sujet du cercle des bénéficiaires du régime d'aides aux PME, la Chambre de Commerce note que l'article 2 sous avis vise expressément toutes les PME; à l'exception des exclusions visées ci-dessus, il faut donc considérer qu'aucune autre activité n'est exclue a priori de ce régime d'aides.

L'article 3 vise les investissements dans des immobilisations corporelles.

Au terme de l'alinéa 2, est également considéré comme un tel investissement l'investissement en capital fixe réalisé sous forme de reprise d'un établissement.

La Chambre de Commerce comprend que cette disposition permet dorénavant d'attribuer une aide dans l'hypothèse de la reprise d'un établissement opérée par le biais de la cession des parts sociales au reprenneur. Le prix de cession sera donc considéré, même abstraction faite de la vente du fonds de commerce, comme investissement éligible.

La Chambre de Commerce approuve expressément cette disposition.

L'alinéa 2 prévoit en outre que l'aide attribuée au titre du projet de règlement grand-ducal sous avis, „y compris en cas de reprises successives d'une même entreprise par des personnes physiques ou morales différentes, ne pourra être attribuée plus d'une fois à la même entité économique sur une période de 10 ans“.

Le commentaire des articles précise à cet égard qu'il s'agit de prévenir d'éventuels abus qui résulteraient de reprises en cascade dans le but de cumuler plusieurs aides pour un même objet.

Tout en se posant des questions sur la possibilité de contrôler l'existence de telles opérations successives de reprise d'un même objet, la Chambre de Commerce comprend les soucis ainsi exprimés par les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Elle tient toutefois à relever que la formulation choisie ne doit en aucun cas mener à la conclusion qu'une entreprise ne peut bénéficier, dans des circonstances normales, d'une aide au titre de ce règlement qu'une fois tous les 10 ans, étant entendu évidemment que les mêmes investissements ne peuvent être subsidiés qu'une seule fois.

La Chambre de Commerce propose dès lors de formuler la dernière phrase de cet alinéa 2 comme suit:

„Toutefois, l'aide attribuée au titre du présent alinéa, (~~y compris~~) en cas de reprises successives ...“

L'article 4 innove en rendant éligibles les investissements dans les immobilisations incorporelles; sont visés les droits de brevets, les licences (marques, dessins, modèles etc.), le savoir-faire ou des connaissances techniques non brevetées.

La Chambre de Commerce salue cette ouverture du champ d'application des aides.

L'article 5 fixe les taux maxima des aides pouvant être attribuées, qui sont de 7,5% pour les PME et de 15% pour les PE.

Dans la mesure où les taux maxima correspondent à ceux fixés au niveau communautaire, la Chambre de Commerce n'a pas d'observation particulière à formuler.

Il est également prévu que la commission d'instruction auprès du Ministère des Classes Moyennes pourra exiger un plan d'affaires afin de vérifier la viabilité du projet.

La Chambre de Commerce approuve cette possibilité et est d'ailleurs d'avis qu'il est dans l'intérêt même des entreprises de disposer d'un tel plan d'affaires, du moins pour les investissements d'une certaine envergure.

Les articles 6 et 7, qui concernent les aides pour services de conseil ainsi que pour les activités de promotion, trouvent l'accord de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 3 du projet de loi analysé conjointement avec le projet de règlement grand-ducal d'exécution

L'article 3 du projet de loi fournit la base légale au mécanisme d'encouragement à la création ou à la reprise d'entreprise par le biais d'une majoration de 10% des aides aux immobilisations corporelles ou incorporelles et confirme partant le régime actuel de la prime de premier établissement.

L'alinéa 2 définit les critères auxquels doit satisfaire le bénéficiaire d'une telle aide.

Même si le commentaire des articles ne donne aucune explication à cet égard, la Chambre de Commerce note que, dorénavant, cette prime pourra également être attribuée à des personnes morales.

Dans ce cas toutefois, les critères du premier établissement seront appréciés dans le chef aussi bien de la personne détenant la qualification professionnelle que de l'actionnaire ou de l'associé majoritaire.

Dans la mesure où cette disposition semble destinée à éviter des abus en la matière, la Chambre de Commerce est en mesure de l'approuver.

Le projet de règlement grand-ducal n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce, qui relève seulement que la présentation d'un plan d'affaires est obligatoire en vue de bénéficier de cette aide majorée; la Chambre de Commerce approuve également cette disposition.

Concernant l'article 4 du projet de loi analysé conjointement avec le projet de règlement d'exécution

L'article 4 du projet de loi introduit un régime spécial en vue d'encourager et de soutenir les entreprises en matière de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Le projet de règlement grand-ducal établit les taux maxima de cette aide, qui sont fixés à 15% des coûts éligibles lorsque l'investissement est destiné à satisfaire de nouvelles normes communautaires, à 30% lorsque l'investissement permet de dépasser les normes communautaires applicables ou en l'absence de normes communautaires obligatoires, à 40% pour des investissements en matière d'économies d'énergies, d'énergies renouvelables ou de production combinée d'électricité et de chaleur et à 50% lorsque l'installation d'énergies renouvelables permet l'approvisionnement, en autosuffisance, de toute une communauté.

Des majorations d'aides sont prévues en outre par *l'article 6* du projet de règlement grand-ducal.

D'autres aides prévues concernent les cas de relocalisation d'entreprises, de réhabilitation de sites pollués et d'activités de conseil.

Il est finalement prévu que ces aides ne sont pas cumulables, pour un même objet, avec d'autres aides prévues par la loi-cadre des classes moyennes.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce relève que le Ministre de l'Economie vient de présenter un projet de loi, avisé par la Chambre de Commerce en date du 7 avril 2003, instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la protection de sources renouvelables.

La Chambre de Commerce est d'avis que, même si le régime proposé pour le secteur des classes moyennes exclut expressément les entreprises industrielles, la coexistence de deux lois donnant, pour une même matière, compétence à deux ministres différents, sera certainement sujette à discussion dans des cas particuliers. Quant au fond, la Chambre de Commerce n'a pas d'observation particulière à formuler.

Concernant l'article 5 du projet de loi analysé conjointement avec le projet de règlement grand-ducal d'exécution

L'article 5 introduit un régime d'aide à l'innovation, à la recherche et au développement.

Il est opéré une distinction entre la recherche fondamentale, la recherche appliquée et l'activité de développement préconcurrentielle.

Les taux maxima sont fixés respectivement à 75%, à 50% et à 25%, des majorations étant prévues dans un certain nombre de cas, étant entendu que, conformément aux normes communautaires applicables, ces majorations ne peuvent pas conduire à une intensité brute totale des aides de respectivement 100%, 75% et 50%.

La Chambre de Commerce salue l'introduction de ces nouvelles dispositions, tout en insistant une nouvelle fois sur le risque d'interférence entre le régime sous avis et le régime équivalent proposé aux entreprises industrielles par le Ministre de l'Economie par le biais de la loi-cadre industrie.

Concernant l'article 6 du projet de loi analysé conjointement avec le projet de règlement grand-ducal d'exécution

L'article 6 du projet de loi est salué par la Chambre de Commerce en ce qu'il introduit un régime d'aide spécifique pour les entreprises artisanales ou commerciales du secteur de l'alimentation qui investissent dans des instruments ou méthodes permettant d'assurer ou d'accroître la traçabilité et la qualité des produits.

En ce qui concerne *le projet de règlement grand-ducal d'exécution*, la Chambre de Commerce relève, quant à la forme, que les articles 1 et 2 du projet et du commentaire des articles ont été inversés, le texte du projet figurant sous le commentaire des articles, ce dernier étant présenté comme étant le corps même du projet.

L'intensité brute maximale de l'aide est fixée à 40%; une aide maximale de 75% pourra être fournie pour les dépenses engagées en cas de recours à un conseil externe en vue de réaliser des progrès dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et de la qualité des denrées alimentaires, sans pouvoir dépasser 100.000 euros.

En ce qui concerne le champ d'application du régime d'aide sous rubrique, la Chambre de Commerce voudrait insister sur le fait que devront impérativement être prises en considération les entreprises du secteur HORECA.

Concernant l'article 7 du projet de loi analysé conjointement avec le règlement grand-ducal d'exécution

Cet article concerne le régime d'aide de minimis tel qu'il est déjà appliqué en pratique aujourd'hui.

Il est précisé que ce régime spécifique ne s'applique que dans le cadre d'une attribution de l'aide prévue au titre du régime général par l'article 2 du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce n'a pas d'observation particulière à formuler.

Concernant les articles 8 à 10 du projet de loi

Ces articles concernent la forme des aides accordées et confirment l'existence de deux mécanismes actuels, à savoir la subvention en capital et la bonification d'intérêts.

Concernant les articles 11 à 14 du projet de loi

Ces articles, concernant les modalités d'octroi des aides, n'apportent pas d'élément nouveau par rapport à la situation actuelle.

Concernant l'article 15 du projet de loi

L'article 15 prévoit que, à défaut d'approbation ministérielle préalable, les bénéficiaires d'une aide 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 10 ans à partir de l'octroi d'une aide pour l'acquisition de biens immobiliers, ils aliènent les objets ayant bénéficié des aides de l'Etat ou s'ils ne les utilisent pas ou cessent de les utiliser aux fins des conditions prévues.

Dans de tels cas, le Ministre pourra exiger le remboursement total ou partiel des aides accordées.

Les articles 16 à 18 du projet de loi ne suscitent pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

*

Après consultation de ses ressortissants, et sous réserve de la prise en compte des considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les dispositions du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal sous avis.

