

N° 7140⁸**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, 4 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 COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS

(29.6.2018)

RESUME STRUCTURE

Même si la Commission de l'Économie a tenu compte d'une grande partie des commentaires de l'avis du Conseil d'État du 24 avril 2018 sur l'introduction d'un nouveau régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises, la Chambre des Métiers constate que les propositions faites dans son avis initial du 20 octobre 2017 pour amender le texte n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Les amendements soumis pour avis à la Chambre des Métiers portent pour la plupart sur des adaptations de texte quant à sa structure ou à sa lisibilité. Certains illustrent un manque de précision du projet de loi et visent à abroger des dispositions jugées non pertinentes par le Conseil d'État ou faisant l'objet d'une opposition formelle.

Le présent avis commente en détail les amendements du projet de loi n°7140 et rappelle aux auteurs la nécessité de ne pas seulement réaliser des adaptations de forme, mais de prendre en considération également certaines modifications de fond intéressant les entreprises de l'Artisanat. A cet effet, il importe d'adapter certains articles du projet de loi par le biais d'amendements supplémentaires.

La Chambre des Métiers a considéré important de passer en revue les critiques et propositions majeures de son avis initial, car elle juge les amendements proposés par la Commission de l'Économie insuffisants pour la mise en place d'un nouveau régime d'aides en faveur des PME bien adapté aux besoins de ces dernières.

*

Par sa lettre du 15 mai 2018, Monsieur le Ministre de l'Économie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements parlementaires relatifs au projet de loi repris sous rubrique.

Au début du mois de mai, la Commission de l'Économie a adopté les amendements relatifs au projet de loi concernant le régime d'aides en faveur des PME. La Chambre des Métiers constate notamment que la Commission a pris en considération une grande partie des commentaires de l'avis du Conseil

d'État du 24 avril 2018 qui avait formulé deux oppositions formelles¹. Par contre, il est fort regrettable qu'aucune des observations particulières de l'avis initial de la Chambre des Métiers du 20 octobre 2017² concernant surtout la mise en oeuvre pratique du futur cadre légal n'ait été prise en considération. Le Conseil d'État a accepté par la suite, dans son avis complémentaire en date du 19 juin 2018³, les amendements proposés par la Commission de l'Économie sans faire d'autres propositions quant au fond du projet de loi.

Dans la première partie du présent avis complémentaire, la Chambre des Métiers adressera les différents amendements parlementaires adoptés suite à l'avis du Conseil d'État du 24 avril 2018 ainsi que les dispositions majeures n'ayant pas fait l'objet d'amendements spécifiques pour des raisons précisées à chaque fois par la Commission de l'Économie.

Le présent avis reprend en outre dans la deuxième partie les points critiques principaux du projet de loi initial relatif au régime d'aides pour PME.

1. Analyse des amendements parlementaires relatifs au projet de loi concernant le régime d'aides en faveur des PME

1.1. Manque de précision non adressé par les amendements

La Commission insiste sur le fait que les auteurs du projet de loi jugent la notion d'« entreprise régulièrement établie », telle que formulée à l'article 3, comme étant suffisamment claire. La Chambre des Métiers avait justement demandé plus de précisions en ce qui concerne cette formulation spécifique. Les auteurs renvoient notamment à la loi du 17 mai 2017 sur les aides à l'innovation dans laquelle la même notion est utilisée.

La Commission ne voit pas de raison pour modifier l'article 15 du projet de loi sur la procédure de demande. Le Conseil d'État jugeait insuffisant l'établissement de règles pour l'effet incitatif en reprenant tout simplement le libellé du règlement européen qui définit l'effet incitatif d'une demande d'aide. Le Conseil d'État n'acceptait pas non plus que l'article se basait sur une forme d'aide (« allègements fiscaux ») qui n'est pas traitée par le projet de loi. La Commission défend sa décision de ne pas vouloir modifier l'article en précisant que le paragraphe 5 de l'article 15 se réfère bien à toute forme d'aide et que l'effet incitatif serait donc à appliquer à tout type d'aide.

La Commission de l'Économie ne modifiera pas les articles 16 et 20 comme il avait été proposé dans l'avis du Conseil d'État. En fait, ce dernier se prononçait en faveur d'une simplification de la définition de la « commission consultative » en proposant la référence à la loi du 27 juillet 1993 qui a déjà institué une commission spéciale. La non-modification est justifiée par le souci d'assurer la cohérence avec les autres lois sur les régimes d'aides RDI et environnement pour lesquelles la même définition de la commission consultative avait été prévue. Ce souci de cohérence est également invoqué à l'encontre de la disposition pénale suite à une fraude dans le cadre de l'obtention d'une aide. Cette disposition existe dans les autres lois qui relèvent du domaine de compétence de la Commission qui ne la juge pas superfétatoire, contrairement à une critique émise par le Conseil d'État.

1.2. Les amendements et les clarifications de texte

Les amendements relatifs au projet de loi n°7140 comprennent une multitude de corrections et d'améliorations de style. Jugeant que la plupart de ces modifications sont de moindre importance pour l'applicabilité de la loi, elles ne sont pour cette raison pas commentées dans le présent avis. Par contre, sont repris ci-après les commentaires par rapport aux amendements qui apportent des modifications de fond.

Les auteurs du projet de loi ont indiqué avoir omis un article de la liste des articles qu'il s'agit d'abroger de la loi actuelle concernant le régime d'aides pour PME. Ainsi, la Commission de l'Économie rajoute l'article 4 de la loi modifiée du 30 juin 2004 dans l'intitulé du projet de loi. Cet article est abrogé étant donné qu'il définissait le régime spécial d'aides pour la protection de l'environnement,

¹ Les deux oppositions formelles dans l'avis du 24 avril 2018 du Conseil d'État sont : (1) par rapport au « point 19 » de l'article 2 : critique du renvoi à un règlement grand-ducal au niveau de la définition de « petite entreprise », (2) par rapport à l'article 21 : critique du risque d'insécurité juridique découlant de la formulation de la disposition concernant la conservation de la documentation relative aux aides octroyées.

² Avis de la Chambre des Métiers du 20 octobre 2017 (document parlementaire n°7140¹)

³ Avis complémentaire du Conseil d'État du 19 juin 2018 (document parlementaire n°7140⁵)

régime qui est entre temps défini dans une nouvelle loi spécifique. Il en est de même de la modification opérée à l'article 23.

Pour rendre le projet de loi plus compréhensible, le terme de « mesure » est remplacé à plusieurs endroits par la notion d'« aide ». La Chambre des Métiers approuve cette modification, alors que le terme de mesure n'a été défini nulle part et pourrait être interprété comme comprenant des instruments autres qu'une aide et pourrait engendrer de cette manière une certaine confusion lors de l'application du cadre légal.

Le texte amendé vise à respecter le principe de la hiérarchie des normes. Ainsi, afin de donner satisfaction au Conseil d'État, la définition de « petite entreprise » ne fera plus référence à un règlement grand-ducal, référence qui avait fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État du fait que le principe de la hiérarchie n'était pas respecté.

Étant donné que des révisions du règlement européen seront faites également à l'avenir, la Commission de l'Économie a décidé d'introduire une référence à celui-ci pour respecter la même logique appliquée auparavant pour le régime d'aide RDI. Pour rappel, les lois du 17 mai 2017 et du 20 juillet 2017 qui ont mis en place le régime d'aides à la promotion de la recherche du développement et de l'innovation, ainsi que celui relatif à l'investissement à finalité régionale ont également dû être adaptées suite à des modifications au niveau de la réglementation européenne.

Suite à la décision d'enlever du 10ème programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique les coûts pour investissements dans des biens corporels et incorporels, ceux-ci sont intégrés au projet de loi n° 7140. Il s'agit d'un élargissement des coûts éligibles en direction des coûts salariaux estimés des emplois directement créés par le projet d'investissement. Cette adaptation soutient par conséquent les investissements des PME du secteur de l'hébergement. Les amendements du 6 mars 2018 relatifs au projet de loi n°7169 avaient précisé qu'il serait dans l'intérêt des PME du secteur de l'hébergement de prévoir un soutien de ce dernier dans le régime d'aides pour PME plutôt que de tomber sous le champ d'application du plan quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

L'article 13, qui ne fait pas l'objet d'amendements et qui traite de l'« avance récupérable » a été commenté et critiqué par le Conseil d'État. Il est important de noter que la Commission de l'Économie n'a pas réfléchi à une définition claire des termes « en cas de succès du projet », sachant qu'une aide sous forme d'avance récupérable ne devrait à l'avenir être effectivement remboursée qu'« en cas de succès du projet ». La mise en oeuvre concrète des dispositions afférentes seront dès lors d'autant plus complexes et l'article 13 sera source d'autres insécurité juridiques.

Le Conseil d'État a, exprimé une opposition formelle par rapport à l'article 21 sur le suivi des aides octroyées pour raison de non-respect du règlement européen à cause d'un risque inhérent d'insécurité juridique. Jugé contredire le règlement européen n° 651/2014, il importerait aux yeux du Conseil d'État d'abroger cet article du projet de loi n° 7140. Afin d'éviter de devoir suivre cette voie, la Commission de l'Économie a décidé de compléter l'article en précisant les modalités de conservation des informations et des pièces justificatives, afin d'établir que toutes les conditions du règlement soient remplies.

Il est proposé de changer le libellé de l'article 23 en remplaçant la notion de « dispositions abrogatoires » par celle de « dispositions modificatives ». Les paragraphes (2) et (4) de l'article 23 sont transférés à l'article 24 suite au commentaire du Conseil d'État étant donné qu'ils présentaient des incohérences légistiques. Ils traitent en fait des dispositions de transition plutôt que des dispositions introduisant des modifications du régime d'aide existant par rapport au nouveau régime prévu par le présent projet de loi.

2. Les commentaires et recommandations non considérés de l'avis du 20 octobre 2017 de la Chambre des Métiers

Il résulte des amendements adoptés par la Commission de l'Économie relatif au projet de loi sous rubrique que le texte initial n'a pas été rendu plus compréhensible et facile à mettre en oeuvre. En fait, la Chambre des Métiers avait déjà mis en avant le problème de la clarté du texte dans son avis initial et se demande s'il n'y a pas de risques majeurs à l'avenir au niveau de l'application de la loi proposée qui empêcheraient les entreprises artisanales à en bénéficier au maximum.

Le texte du projet de loi n° 7140 se contente de reprendre principalement le libellé du règlement européen n° 651/2014. Dans son avis du 20 octobre 2017, la Chambre des Métiers avait déjà précisé

qu'une simple reproduction d'un texte européen sans vraiment l'adapter à la situation nationale des PME engendrerait des problèmes au niveau de l'application de la loi. Certaines transpositions du texte européen dans le contexte national spécifique sont indispensables afin de pouvoir garantir une application optimale des dispositions dans le cadre économique luxembourgeois.

La Chambre des Métiers rappelle que dans son avis initial, bon nombre de propositions de modifications et d'adaptations du texte du projet de loi ont été faites. Malheureusement, ces propositions n'ont pas été adressées lors de la rédaction des amendements au projet de loi. La Chambre des Métiers juge dès lors utile de passer en revue les points critiques majeurs de son avis initial afin de rappeler la nécessité d'adapter certains autres articles du projet de loi par le biais d'autres amendements, ceci dans l'intérêt des entreprises de l'Artisanat.

2.1. L'effet incitatif

Le règlement européen n° 651/2014 introduit la notion d'effet incitatif pour tout genre d'aides étatiques et introduit donc l'obligation dans le chef de l'entreprise demanderesse de déposer une demande d'aide préalable pour tout investissement, donc avant que ce dernier soit réalisé.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette procédure reste une difficulté particulière pour les entreprises artisanales et renvoie au chapitre 3.3 de son avis initial dans lequel elle exposait son point de vue par rapport à l'abandon du principe « ex-post ». Un grand nombre d'entreprises réalisent des investissements de remplacement (qui incluent souvent des améliorations technologiques et de performances), financés par des fonds propres, investissements qui doivent être réalisés rapidement et ne pouvant donc pas attendre une réponse de principe par les autorités.

La Chambre des Métiers souligne dès lors son inquiétude face aux défis de certaines entreprises de devoir remplacer d'urgence des machines, investissements qui ne seront plus pris en compte par le futur cadre légal concernant le régime d'aides aux PME.

D'où la proposition de la Chambre des Métiers de prendre en considération les dossiers au cas par cas, en analysant en détail le saut qualitatif et innovateur réalisé dans le cadre de l'effort d'investissement engagé, au lieu de refuser automatiquement tout dossier qui est transmis après commencement de travaux ou après investissement.

2.2. La question des définitions en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire et la nécessité de l'introduction d'un nouveau régime de sécurité et de qualité alimentaire

L'article 2 du projet de loi sous avis comprend des définitions qui, aux yeux de la Chambre des Métiers, ne peuvent aucunement être mis en relation avec des dispositions concernant des aides étatiques précises.

Il en est ainsi de la définition d'« hygiène des denrées alimentaires » (paragraphe (13) de l'article 2). Suite à l'abrogation de l'article du régime cadre actuel des aides pour PME qui fait référence à un régime spécial « sécurité alimentaire », il peut sembler superfétatoire de définir cette notion parce que le texte du projet de loi n° 7140 ne s'y réfère plus dans les dispositions qui suivent la définition en question. Au chapitre 3.4 de son avis initial, la Chambre des Métiers s'était déjà montrée étonnée par l'absence d'introduction d'un nouveau régime spécial en faveur de la sécurité alimentaire. À titre principal, la Chambre des Métiers propose dès lors le rajout d'un article au projet de loi reprenant les détails d'un régime d'aide réformé en faveur de la « sécurité et qualité alimentaire » de ce qui existe dans le cadre légal actuel. À titre subsidiaire, la Chambre des Métiers propose la rédaction d'un projet de loi spécifique qui engendrerait la création d'un régime d'aide à part et qui encadrerait les futures aides pour la sécurité et qualité alimentaire, comme il a été fait notamment pour le cadre légal d'aide spécifique pour la recherche, le développement et l'innovation.

2.3. Les seuils et les métiers

En analysant les amendements au projet de loi relatif à un régime d'aides PME, la Chambre des Métiers constate que le seuil minimum intégré au paragraphe (3) de l'article 1 a été maintenu et que la condition suivant laquelle un dossier de demande d'aide doit engendrer un montant minimum de 1.000 euros d'aides y figure toujours.

En considérant une participation de l'État dans l'investissement d'une PME de 20%, le minimum de 1.000 euros d'aides signifie que l'entreprise devra faire un investissement d'au moins 5.000 euros. La pratique a montré que pour certains métiers l'investissement moyen se situe en-dessous de la valeur

des seuils proposés. La Chambre des Métiers défend la position qu'au vu des aides existantes pour PME, tous les investissements devraient être considérés sur un pied d'égalité, indépendant du montant d'investissement. Cette approche de traitement égal s'impose d'autant plus vu que chaque entreprise sera obligée en principe, d'après le projet de loi sous avis, d'annoncer ses investissements dans une optique « ex ante ». Il serait partant incohérent d'opérer un refus en direction des dossiers portant sur des investissements inférieurs à 5.000 euros. In fine, un investissement peu élevé en termes numériques, qui semble « négligeable » pour l'État, reste quand-même une dépense considérable pour une micro-entreprise voire une petite entreprise et devrait donc être pris en considération par le nouveau régime d'aide.

La Chambre des Métiers propose donc d'abroger le seuil minimum de 1.000 euros d'aides et elle souhaite qu'à l'avenir toute demande d'octroi d'aide à l'investissement, même de faible volume, sera éligible sous le nouveau régime d'aide en faveur des PME.

De même, la Chambre des Métiers est d'avis que le nouveau cadre légal devrait s'appliquer à toutes les activités de l'Artisanat. Ceci devrait donc inclure certaines activités traditionnellement exclues. Actuellement, le projet de loi sous avis prévoit la possibilité d'une exclusion de certaines activités du régime d'aides par la voie d'un règlement grand-ducal d'exécution (voir remarques critiques ci-après). A ce stade, les autorités compétentes n'ont pas communiqué le projet de règlement en question pour avis, ce qui est critiquable et entraîne des questionnements sur les activités qui pourraient se voir à l'avenir toujours exclues de la liste des activités éligibles.

2.4. La nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles à travers un règlement grand-ducal

Les auteurs du projet de loi ont décidé de fixer la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles dans un règlement grand-ducal d'exécution.

Dans son avis du 20 octobre 2017, la Chambre des Métiers avait déjà exprimé son opposition face à cette approche visant à ne pas définir les dépenses et les secteurs éligibles dans le projet de loi même. Les amendements sous objet ne tiennent pas compte de ces remarques critiques, remarques qu'il importe de souligner à nouveau dans le cadre du présent avis complémentaire. L'idée de vouloir définir dans un règlement d'exécution l'ensemble des branches et dépenses éligibles, règlement dont le projet n'a jusqu'à ce jour pas été soumis pour avis à la Chambre des Métiers, demeure inconstitutionnel et contraire à la hiérarchie des normes, argument avancé par le Conseil d'État en relation avec la formulation du point 19 de l'article 2 du projet de loi initial. D'où l'importance primordiale d'inclure la liste des entreprises éligibles tout comme la nomenclature des dépenses à l'article 3 du projet de loi n° 7140.

2.5. La commission consultative

La Chambre des Métiers lit d'un oeil critique le fait qu'uniquement les demandes d'aides qui dépassent les cent mille euros devront passer devant une commission consultative.

La Chambre des Métiers propose de maintenir la commission consultative actuelle relative au régime PME avec une participation des chambres professionnelles patronales, car il est dans l'intérêt de l'autorité compétente d'associer directement les représentants des organisations patronales qui connaissent les besoins des PME et peuvent faire des recommandations utiles quant à l'interprétation des critères d'octroi dans le contexte de demandes d'octroi d'aides étatiques aux PME.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 2 juillet 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

