

N° 6003<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****instituant un régime temporaire d'aide au redressement économique**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis du Conseil d'Etat (21.4.2009) .....	1
2) Avis séparé du Conseil d'Etat (21.4.2009).....	3

\*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(21.4.2009)

Par dépêche du 11 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique qui fait partie d'une série de dix projets de loi ayant pour objet de mettre en œuvre le plan de conjoncture arrêté par le Conseil de Gouvernement le 6 mars 2009. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière. Par dépêche du 1er avril 2009, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, ainsi que d'un texte coordonné. Le Conseil d'Etat suit ce texte coordonné en examinant les articles.

Par dépêche du 17 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat a transmis au Conseil d'Etat copie de la décision de la Commission européenne (réf. C (2009)1505) du 27 février 2009 concernant l'aide d'Etat No 99/2009 – Luxembourg relative au projet de loi élargé.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués au Conseil d'Etat comme suit:

- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 19 mars 2009;
- l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 23 mars 2009;
- l'avis de la Chambre de commerce, par dépêche du 27 mars 2009.

\*

La Commission européenne considère que certaines catégories d'aides d'Etat peuvent être justifiées face à la crise actuelle. Une communication de la Commission du 17 décembre 2008 admet en particulier que les Etats membres peuvent octroyer des aides forfaitaires dont le montant est limité à un maximum de 500.000 euros par entreprise, pour lutter contre le resserrement du crédit sur l'économie réelle et éviter une amplification de la crise économique que traverse le pays.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES***Article 1er (2 selon le Conseil d'Etat)*

L'Etat est autorisé à octroyer jusqu'au 31 décembre 2010 une aide forfaitaire à des entreprises répondant aux critères définis aux articles 3 et 5. Ces aides sont à traiter fiscalement comme un produit de l'entreprise, soumis au régime fiscal normal. En autorisant cette aide spécifique, la Commission

européenne a pris soin de préciser que l'aide peut être allouée soit sous forme de subvention directe, soit sous d'autres formes d'aide transparentes au sens du règlement (CE) No 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité. Ce règlement considère qu'une aide est transparente s'il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs d'invertir les articles 1er et 2, de sorte à rendre le projet de loi sous avis plus lisible. Aussi propose-t-il de reformuler le début de l'article 1er (2 selon le Conseil d'Etat) de la façon suivante:

„**Art. 2.** Le ministre peut octroyer jusqu'au ...“

#### *Article 2 (1er selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 3*

L'article 3 définit les entreprises éligibles en fonction de l'activité exercée. Cet article est à lire ensemble avec l'article 5 qui limite les interventions financières aux entreprises en fonction de certains critères d'appréciation.

#### *Article 4*

La procédure de demande définie à l'article 4 est très pragmatique. En pratique, il appartiendra à l'entreprise demanderesse de soumettre un dossier au ministre compétent qui appréciera la pertinence de la demande en se basant sur les critères définis à l'article 5.

#### *Article 5*

Les critères d'attribution précisent que l'aide ne peut être allouée qu'à des entreprises qui ont fait des efforts adéquats pour obtenir d'autres sources de financement. En d'autres termes, l'aide ne peut être attribuée qu'à des entreprises qui n'ont pas eu accès à d'autres sources de financement.

En vertu de l'article 3, l'aide ne peut pas être attribuée à des entreprises qui se trouvaient en difficulté avant le 1er juillet 2008. L'article 2, complété par l'annexe 1, définit les entreprises en difficulté par référence à un certain niveau de pertes et à un ébranlement du crédit. Le commentaire des articles précise que seules les entreprises qui sont en proie à des difficultés financières après le 1er juillet 2008 peuvent bénéficier de cette aide financière.

Le Conseil d'Etat conclut que les critères d'appréciation excluent les entreprises solvables, qui ont accès au marché des capitaux et au crédit bancaire, et dont la situation financière est compromise en raison de la crise économique. Le ministre de l'Economie devra donc procéder à une évaluation soignée des dossiers pour apprécier leur influence structurante sur l'économie, et opérer une distinction entre les entreprises à potentiel d'avenir, souffrant de la crise économique, d'une part, et les entreprises structurellement menacées, dont les chances de survie après la crise actuelle sont aléatoires.

Enfin, le Conseil d'Etat se doit de mentionner un problème d'équité et de bonne allocation des deniers publics. En effet, le projet de loi exclut par définition les entreprises bien gérées, qui ont profité des années fastes pour renforcer leurs fonds propres, et qui font des efforts pendant la crise actuelle pour renforcer leur compétitivité sur le marché. Le projet de loi vise en effet à éponger les pertes d'entreprises plutôt qu'à financer leurs investissements. En outre, de telles entreprises ont en général accès au crédit, même si elles subissent des pertes pendant ces années de crise. Le risque est donc réel que les subventions proposées par le projet de loi encouragent les entreprises dont la survie financière est compromise au détriment des entreprises foncièrement saines, concentrant leurs ressources financières sur la préparation de l'après-crise.

#### *Articles 6 à 12*

Sans observation.

#### *Article 13*

Le présent article prévoit une prorogation du délai d'octroi de l'aide prévue à l'article 1er (2 selon le Conseil d'Etat) par voie réglementaire. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette façon de

procéder qui empêche la Chambre des députés de faire usage de sa prérogative législative en matière budgétaire. Il demande dès lors de supprimer la disposition sous examen.

Le Conseil d'Etat propose qu'une éventuelle prorogation du délai d'octroi de l'aide se fasse par la voie législative, et ce par exemple par le biais de la loi budgétaire pour l'exercice 2011.

*Article 14 et Annexes 1 et 2*

Sans observation.

Sous le bénéfice des observations qu'il vient de formuler, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 avril 2009.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

\*

### **AVIS SEPARÉ DU CONSEIL D'ETAT**

(21.4.2009)

Par dépêche du 11 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique, qui fait partie d'une série de dix projets de loi ayant pour objet de mettre en œuvre le plan de conjoncture arrêté par le Conseil de Gouvernement le 6 mars 2009. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière. Par dépêche du 1er avril 2009, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, ainsi que d'un texte coordonné. Le Conseil d'Etat suit ce texte coordonné en examinant les articles.

Par dépêche du 17 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat a transmis au Conseil d'Etat copie de la décision de la Commission européenne (réf. C (2009)1505) du 27 février 2009 concernant l'aide d'Etat No 99/2009 – Luxembourg relative au projet de loi élargé.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués au Conseil d'Etat comme suit:

- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 19 mars 2009;
- l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 23 mars 2009;
- l'avis de la Chambre de commerce, par dépêche du 27 mars 2009.

\*

La Commission européenne considère que certaines catégories d'aides d'Etat peuvent être justifiées face à la crise actuelle. Une communication de la Commission du 17 décembre 2008 admet en particulier que les Etats membres peuvent octroyer des aides forfaitaires dont le montant est limité à un maximum de 500.000 euros par entreprise, pour lutter contre le resserrement du crédit sur l'économie réelle et éviter une amplification de la crise économique que traverse le pays.

Ensemble avec le projet sous rubrique, le Conseil d'Etat a été saisi d'une série de projets de lois et de règlements grand-ducaux destinés à favoriser un redressement ou une relance économique conformément au plan de conjoncture arrêté par le Conseil de Gouvernement le 6 mars 2009. Le Conseil d'Etat s'en tient à ce projet, premier de la série, pour faire quelques observations générales sur les mesures de relance tant au niveau national que surtout au niveau international.

Ce paquet de mesures s'inscrit:

- dans un contexte international voire mondial caractérisé par des interventions de plus en plus massives de l'Etat et dans l'économie dite réelle et dans le secteur monétaire et bancaire. Le Conseil d'Etat admet qu'il est difficile pour un petit pays comme le Luxembourg de ne pas suivre ces exemples – suggérés indirectement par la Commission européenne – pour essayer de limiter les conséquences néfastes de la soi disant crise à un minimum. Ceci est d'autant plus vrai que même en suivant une stratégie plus saine notre pays ne saurait se soustraire aux effets néfastes de la politique

interventionniste généralisée, notamment une détérioration de la monnaie par l'effet d'une (hyper) inflation

- dans une philosophie keynésienne de relance par la demande. Selon Keynes, l'activité économique dépend de manière cruciale du niveau global des dépenses monétaires. Mais les dépenses des investisseurs vacillent en fonction de leurs états d'âme: un jour, dans l'exubérance, ils achètent n'importe quoi à des prix excessifs, créant ainsi des bulles spéculatives; le jour suivant, ils prennent peur et commencent à thésauriser leur revenu, au lieu de le dépenser, provoquant ainsi des spirales déflationnistes qui étouffent l'économie. C'est donc justement dans ces situations de crise que l'Etat doit augmenter ses dépenses pour stabiliser les dépenses globales, l'emploi et la production.

Le Conseil d'Etat s'en voudrait de suivre cette approche sans essayer d'exposer brièvement une alternative à cette conception, alternative qui bien que cohérente et logique semble être ostentatoirement ignorée tant par les économistes mainstream et les média qui s'en font l'écho que par les responsables politiques de tous bords.

Contrairement à la pensée unique keynésienne, les protagonistes de cette école de pensée connue comme l'école autrichienne de l'économie ne voient pas la „crise“ actuelle comme une phase conjoncturelle inhérente au système capitaliste mais comme conséquence des interventions étatiques dans le système monétaire et bancaire et plus particulièrement du système de monnaies artificielles, le „fiat money“ caractérisé

- par des banques centrales étatiques et monopolistiques fixant comme dans une économie communiste à la fois la quantité et le prix de la monnaie produite,
- par un système de réserve fractionnelle permettant aux banques de multiplier crédits tout en se fiant aux banques centrales comme „lenders of last resort“ et surtout
- par l'absence de couverture ou de contrepartie réelle comme dans un système étalon or.

Selon les économistes autrichiens, la crise découle des politiques monétaires dites de „stabilisation“ et surtout de l'accroissement inconsidéré et irresponsable de la masse monétaire. C'est probablement par pudeur, ou par peur d'annoncer la catastrophe à venir que la banque centrale américaine, la FED, ne publie plus depuis 2007 l'évolution de la masse monétaire M3.

Les agents des marchés financiers, précisément parce qu'ils étaient sûrs du soutien des banques centrales, ont minimisé leurs trésoreries et leurs fonds propres, fragilisant ainsi l'industrie financière. De plus, la politique des taux d'intérêt bas, pratiquée de longue date par les banques centrales, a engendré des investissements insoutenables. Un cas d'école récent est l'exubérance des investisseurs dans les deux bulles consécutives de la bourse (dot-com) et de l'immobilier.

Un autre cas flagrant est l'endettement des particuliers surtout aux Etats-Unis, source de revenu pour maintes industries de biens de consommation: automobiles, immobilier, informatique, jouets, vêtements etc. Aujourd'hui les erreurs d'investissement commises dans ces industries se manifestent par une crise d'insolvabilité à l'échelle mondiale.

Cette insolvabilité généralisée n'est cependant pas en premier lieu un problème psychologique („perte de confiance“) qui saurait être redressé par des dépenses de l'Etat. Elle signale une pénurie globale de capitaux réels qui menace d'assécher la production et d'appauvrir la société entière. Les firmes insolvables ont fait des investissements fixes insoutenables. Ils ont visé une clientèle dont la richesse a été en fin de compte imaginaire, car résultant de bulles spéculatives. Pour sortir de la crise, il faut alors réaffecter le travail, les matières premières et les produits intermédiaires qui sont à présent consommés par ces firmes.

Autrement dit, il faut arrêter les projets de production qui gaspillent des ressources et alimenter de nouveaux projets qui sont rentables et donc soutenables. Si l'on refuse cette „destruction créatrice“ (Schumpeter) qui passe par un chômage temporaire accru, on risque de consommer les ressources sans les renouveler.

Ces deux mouvements cycliques, provoqués par les interventions certes bienveillantes de l'Etat, ainsi que leurs conséquences font l'objet de descriptions assez éloquents d'un économiste qui compte parmi les fondateurs de cette école, Ludwig von Mises.

*„Le „boom“*

*Il est habituel de décrire le boom comme un surinvestissement. Cependant, l'investissement supplémentaire n'est possible que dans la mesure où il y a une offre supplémentaire de biens*

capitaux disponibles. Comme à part l'épargne forcée, le boom lui-même n'a pas pour résultat une restriction mais plutôt un accroissement de la consommation, il ne procure pas plus de biens capitaux pour des investissements nouveaux. L'essence du boom par expansion de crédit n'est pas le surinvestissement, mais l'investissement dans des voies fausses, c'est-à-dire le mal-investissement.

Quelles que soient les conditions, il est certain qu'aucune manipulation des banques ne peut fournir des biens capitaux au système économique. Ce qui est requis pour une expansion solide de la production, c'est des biens capitaux supplémentaires, pas de la monnaie ni des moyens fidu-ciaires. Le boom par expansion de crédit est bâti sur le sable des billets de banque et des dépôts. Il doit s'effondrer.

### **Le „bust“**

Le bust survient dès que les banques prennent peur devant le rythme accéléré du boom et commencent à s'abstenir de poursuivre l'expansion de crédit. Le boom ne pouvait continuer qu'aussi longtemps que les banques étaient prêtes à accorder librement tous les crédits dont les entreprises avaient besoin pour exécuter leurs projets excessifs, qui sont en désaccord absolu avec l'état réel de l'offre de facteurs de production et les évaluations des consommateurs. Ces plans illusoire, suggérés par la falsification du calcul économique par la politique de monnaie bon marché, ne peuvent être poursuivis que si de nouveaux crédits peuvent être obtenus aux taux bruts du marché, qui sont artificiellement tenus au-dessous du niveau qu'ils atteindraient sur un marché libre de l'emprunt. C'est cette marge qui leur donne une apparence trompeuse de rentabilité. Le changement dans le comportement des banques ne crée pas la crise. Il rend simplement visibles les ravages répandus par les erreurs que les entreprises ont commises dans la période de boom.

Un boom d'expansion de crédit doit inévitablement conduire à un processus que le discours commun appelle dépression. L'économie doit comprendre que la dépression est en fait le processus de réajustement, de remise des activités de production en accord avec l'état réel des données du marché.

### **Les conséquences**

Le résultat final de l'expansion de crédit est un appauvrissement général. Certaines personnes peuvent s'être enrichies, mais l'immense majorité doit régler la facture des mal-investissements et de la surconsommation de l'épisode de boom.

L'expansion produit d'abord l'apparence illusoire de la prospérité. Elle est extrêmement populaire parce qu'elle semble enrichir la majorité et même tout le monde. Elle a un aspect attirant. A l'inverse, la contraction produit immédiatement des conditions que tout le monde est prêt à condamner comme mauvaises. Son impopularité est même plus grande que la popularité de l'expansion. Elle crée une opposition violente. Très vite, les forces politiques qui la combattent deviennent irrésistibles.

Mais la différence entre les deux modes opposés de manipulation du crédit monétaire ne réside pas seulement dans le fait que l'un est populaire alors que l'autre est universellement abhorré. La déflation et la contraction risquent moins vraisemblablement de propager des ravages que l'inflation et l'expansion, et pas seulement parce qu'on y a moins souvent recours. Elles sont aussi moins désastreuses à cause de leurs effets inhérents. L'expansion gaspille des facteurs de production rares par le mal-investissement et la surconsommation. Quand elle se termine, un processus pénible de redressement est nécessaire pour remédier à l'appauvrissement qu'elle laisse derrière elle.

Mais la contraction ne produit ni mal-investissement ni surconsommation. Il n'en reste pas de cicatrices durables. Quand la contraction prend fin, le processus de réajustement n'a pas besoin de combler les pertes entraînées par la consommation de capital.

Dans cette optique le boom s'apparente à un état fiévreux alors que la dépression constitue la guérison et le retour à la normale. Les programmes de relance empêchent ce retour, ils prolongent pour ne pas dire ils pérennisent l'état fiévreux, endommageant durablement l'organisme économique. Citons à cet endroit le professeur d'économie à l'université d'Angers Guido Hülsmann: „On comprend alors que les „politiques de relance“ sont vouées à l'échec. Pis, elles

*risquent de prolonger et aggraver la crise, car elles cherchent à conserver les industries actuelles, tandis qu'il s'agit justement de les remanier. Par conséquent la relance est une „fata morgana“. A court terme, les dépenses de l'Etat bénéficient à certaines industries aux dépens du reste de l'économie; à moyen et long terme, elles appauvrissent la société entière. Dans les années 1930, les „relances“ mises en place avaient retardé l'essor de l'économie américaine. Au bout de dix ans seulement, elle retrouvait son niveau d'activité de 1929. On serait mal avisé de suivre cet exemple.*

*Mais quelles sont les alternatives? Si l'interventionnisme est à l'origine de la crise, il est logique de chercher la solution dans le sens opposé, en ôtant la gestion de la crise des mains du gouvernement et des banques centrales pour la confier aux citoyens, c'est-à-dire aux épargnants et aux entrepreneurs.*

*Le résultat du laisser-faire serait une thérapie de choc avec des effets exactement contraires à ceux des politiques actuelles. A court terme une spirale déflationniste avec effondrement des marchés financiers et banqueroute de ceux qui ont financé leurs investissements largement par la dette. Puis des ventes d'usines et d'immeubles à bas prix à ceux qui n'ont pas, ou peu, de dettes. Pendant que les nouveaux propriétaires s'installent, il y aurait un chômage massif, une chute de la production et donc une réduction des revenus réels de la population. Après cette tempête, au bout de deux ou trois ans, on pourrait cependant s'attendre à une très forte relance de la croissance et à la disparition du chômage, la déflation ayant purgé l'économie des investissements insoutenables.*

*Voilà une approche qui a fait ses preuves tout au long du XIXième siècle et jusqu'au début des années 1920. C'est toujours une option à l'heure actuelle, et probablement pas la plus mauvaise.“*

Plutôt que de prolonger la crise, d'appauvrir encore davantage la population, et – pire – de jeter les bases d'une nouvelle crise aux amplitudes plus gigantesques encore au vu des moyens financiers inflationnistes injectés, ne vaudrait-il pas mieux renoncer aux interventions néfastes préconisées par les politiques malgré toute bienveillance prétendue ou réelle.

Dans cette logique, le Conseil d'Etat se dispense d'aviser les différentes dispositions du projet sous avis, non sans rendre attentif à l'effet pervers qui consiste à faire bénéficier de ces mesures les entreprises en difficultés, donc celles dont les activités furent incitées par les signaux d'un marché financier manipulé et à ne pas seulement exclure les entreprises saines aux activités porteuses d'avenir, mais à les faire payer encore pour prolonger la survie de leurs concurrents.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 avril 2009.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

