



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 mai 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7804 Projet de loi portant modification :
 1. de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;
 2. de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 ;
 3. de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ;
 4. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. Uniquement pour les membres de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

- 7646 Projet de loi sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire
 - Rapporteur : Madame Tess Burton

 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert remplaçant M. Léon Gloden, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Marc Spautz, membres de la Commission de

l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Georges Engel, M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, M. Claude Haagen, M. Max Hahn remplaçant M. Gilles Baum, Mme Martine Hansen, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Bob Feidt, Mme Lea Werner, du Ministère de l'Economie

M. Bob Kieffer, du Ministère des Finances

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, membre de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

M. Dan Biancalana, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

*

1. 7804 Projet de loi portant modification :

1. de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;

2. de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 ;

3. de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ;

4. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

- Désignation d'un rapporteur

Monsieur Claude Haagen est désigné comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Le représentant du Ministère de l'Economie présente le projet de loi conformément à l'exposé des motifs joint au document de dépôt.

Afin d'illustrer l'envergure des aides accordées dans le cadre des trois régimes d'aides à adapter, l'orateur fournit les chiffres suivants :

- régime des avances remboursables,¹ 2106 décisions positives se soldant par le versement de 161 millions d'euros ;
- régime de garantie,² prêts d'un montant total de 176 millions d'euros et garantis à hauteur de 85% par l'Etat (environ 150 millions d'euros) ;
- régime d'aides dit « Neistart Lëtzebuerg »,³ 219 décisions positives pour le versement de 66 millions d'euros.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de présenter les articles du projet de loi conjointement avec les observations du Conseil d'Etat.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le représentant du Ministère de l'Economie explique que la loi est structurée en autant d'articles que de lois à modifier, excepté le dernier article qui prévoit une entrée en vigueur immédiate de la loi.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

Son objet principal est de prolonger la durée d'application de la loi précitée de six mois.

L'article lui-même est subdivisé en autant de points que de modifications à effectuer. Le premier point prolonge le délai d'introduction, le second point la date d'octroi des aides.

Le point 3 contient une règle de cumul formulée de manière plus générale pour les aides octroyées dans le cadre des régimes d'aides qui reposent sur la section 3.1 de l'encadrement temporaire. Il s'agit d'éviter de devoir modifier la loi à chaque adaptation du plafond des aides fixé dans l'encadrement temporaire. Les aides octroyées sous la loi précitée du 3 avril 2020 demeurent cumulables avec d'autres régimes d'aides fondés sur l'article 3.1 de l'encadrement temporaire pour peu que le plafond, actuel, de 1 800 000 euros d'aides par entreprise unique soit respecté.

L'orateur signale que l'article est sans observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond.

Pour ce qui est des propositions d'ordre légistique du Conseil d'Etat, l'orateur

¹ Loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant (...)

² Loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19

³ Loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19

note qu'elles peuvent toutes être suivies. Ce constat vaut également pour tous les autres articles du projet de loi.

Article 2

L'article 2 modifie la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19.

Pour le détail des explications du représentant du Ministère de l'Economie, il est renvoyé au commentaire des articles joint au document de dépôt.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond. Celui-ci s'interroge toutefois, à l'encontre du point 5° qui ajoute un paragraphe 6 à l'article 4 aux termes duquel « [l]a garantie de l'État doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2021 », comment, pour un prêt conclu le 30 décembre 2021, une décision quant à la garantie étatique puisse intervenir le 31 décembre 2021.

Le représentant du Ministère des Finances intervient pour avancer que ce doute du Conseil d'Etat résulte probablement de la méconnaissance du fonctionnement pratique de l'administration à ce niveau. Cette rapidité n'est nullement « illusoire » comme l'estime le Conseil d'Etat. Elle est réelle. L'analyse des dossiers introduits et également l'examen de leur conformité aux critères légaux sont réalisés au sein des établissements de crédit. Chaque matin, à six heures, ces banques génèrent un fichier électronique qui est automatiquement repris par le système informatique de la Trésorerie de l'Etat qui effectue une série de contrôles automatisés. Si ces dossiers informatiques ne présentent pas des anomalies ou irrégularités, la garantie est accordée automatiquement. C'est très rare que des dossiers sortent du lot et exigent un traitement « manuel », voire une concertation avec l'établissement de crédit respectif. Ce système a désormais fait ses preuves dans la pratique et fonctionne très bien.

Monsieur le Président-Rapporteur annonce vouloir fournir cette précision dans son rapport.

Article 3

L'article 3 modifie la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19.

Pour le détail des explications du représentant du Ministère de l'Economie, il est renvoyé au commentaire des articles joint au document de dépôt.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Débat :

Comme suite à une question afférente de Monsieur le Président-Rapporteur, il est confirmé qu'une deuxième demande d'aide introduite pour le même projet afin de pouvoir bénéficier de cette augmentation du plafond des aides par entreprise unique de 800 000 à 1 800 000

euros sera sans succès. Il est rappelé que dans le domaine des aides publiques aux entreprises l'exécutif est tenu de se laisser guider par le principe de la proportionnalité. Si un projet peut être réalisé avec un soutien public de 800 000 euros, il doit être réalisé pour ce montant. Les demandes introduites par les entreprises sous le régime d'aides dans sa teneur actuelle l'ont été en connaissance de cause. Le nouveau plafond ne s'applique pas rétroactivement, mais concerne uniquement les demandes pour de nouveaux projets d'investissement soumises après l'entrée en vigueur de la présente loi. Ainsi, l'effet levier des aides publiques est bien plus important.

Article 4

L'article 4 modifie la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

La nouvelle disposition introduit deux seuils en-dessous desquels une participation qualifiée d'un établissement de crédit ou d'une société d'investissement ne requiert pas l'autorisation préalable de la part du régulateur, à savoir la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF). L'intention est de simplifier la prise de participations et l'injection de capital dans des sociétés de la part de pareils établissements (« établissements CRR ») et ceci comme complément, voire alternative, au financement de la relance par le recours au crédit.

Lesdits seuils sont fixés à un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres de l'acquéreur.

Dans son avis, le Conseil d'Etat qualifie cet article, qui insère un nouvel alinéa dans le premier paragraphe de l'article 57, de la loi précitée du 5 avril 1993, comme « cavalier législatif », procédé législatif qu'il réprovoque.

Le Conseil d'Etat constate encore que selon le commentaire de cet article fourni par les auteurs du projet de loi « le seuil le moins élevé » est d'application, mais que la disposition elle-même ne se réfère pas à des critères alternatifs. Par ailleurs, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit du « prix d'acquisition de la prise de participation » qui est visé, « quelles que soient les modalités de paiement de ce dernier ». Par conséquent, le Conseil d'Etat émet une proposition de reformulation afférente.

Le représentant du Ministère des Finances recommande à la commission de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat. Il s'agit bien de critères cumulatifs ou d'un double seuil. Déjà le dépassement d'un seul de ces deux seuils écarte de la possibilité d'échapper à l'exigence d'obtenir une autorisation de la part de la CSSF.

La question de savoir lequel de ces deux seuils sera effectivement contraignant est fonction du montant des fonds propres de l'acquéreur. En effet, bon nombre des banques de la place, qui sont susceptibles de prendre de telles participations au sein d'entreprises, ont des fonds propres assez limités, de sorte que le seuil des 5 pour cent prévu exclut qu'elles puissent atteindre l'autre seuil qui se situe à 40 millions d'euros, sans devoir quérir au

préalable l'autorisation du régulateur.⁴

Ainsi, pour les candidats acquéreurs dont les fonds propres dépassent 800 millions d'euros, ce sera le seuil plafond de 40 millions d'euros qui sera contraignant. Ces acquéreurs doivent obtenir un agrément même si le coût de l'acquisition est inférieur au montant correspondant à 5 pour cent de leurs fonds propres. En ce qui concerne les candidats acquéreurs dont les fonds propres sont inférieurs à 800 millions d'euros, le seuil contraignant sera celui de 5 pour cent des fonds propres et ils doivent obtenir un agrément même si le coût de l'acquisition est inférieur à 40 millions d'euros.

L'orateur confirme que le Ministère des Finances s'est inspiré de la législation belge, mais que c'est à escient que cette dérogation ne distingue pas, comme le législateur belge, entre prises de participations à l'intérieur et à l'extérieur du secteur financier. Le Gouvernement ne voit pas l'utilité d'interdire à une banque de la place d'investir ainsi dans des entreprises du secteur financier, comme notamment des FinTech.

Débat :

Monsieur le Président-Rapporteur salue ces explications supplémentaires dont il saura utilement compléter le commentaire de cet article dans son rapport.

Monsieur Laurent Mosar souligne qu'il appuie l'introduction de cette dérogation pour les établissements CRR. Dans ce contexte, l'intervenant estime que les établissements de crédit où l'Etat est actionnaire majoritaire et notamment la SNCI devraient adopter une politique bien plus volontariste de prises de participation dans des entreprises disposant de produits ou de projets prometteurs, mais qui sont confrontées à des difficultés majeures en raison de la pandémie.

Monsieur Laurent Mosar ajoute qu'il considère la crise actuelle également comme le moment propice à mettre en place des instruments fiscaux incitant des personnes physiques et investisseurs privés à s'exposer à ce risque et à participer à de telles entreprises.

Le représentant du Ministère de l'Economie remarque que cette nouvelle disposition s'appliquera également aux établissements financiers évoqués, comme la SNCI et la BCEE. Il donne toutefois à considérer qu'il ne peut se prononcer quant à une politique plus générale à mettre en œuvre dans ce domaine par le Ministère de l'Economie. Les incitants fiscaux à prévoir pour des personnes privées sont des mécanismes qui, de toute manière, sont à élaborer conjointement avec le Ministère des Finances et le présent projet de loi, traitant d'aides d'Etat en relation directe avec l'actuelle crise, n'est pas l'instrument approprié. Il informera ses supérieurs de cette suggestion. L'orateur ajoute qu'également des aides indirectes aux entreprises sont soumises à la réglementation communautaire en ce qui concerne ces subventions aux entreprises. Des injections de capitaux purement privés dans des entreprises ont l'avantage de ne

⁴ 5 pour cent de 600 millions d'euros en fonds propres – par exemple – correspond à une participation maximale à hauteur de 30 millions d'euros. En cas de dépassement de ce pourcentage, même si le coût de la participation n'atteint pas encore l'autre seuil, qui est fixé à 40 millions d'euros, une autorisation de la CSSF est obligatoire.

pas devoir cadrer avec la réglementation en matière d'aides d'Etat. Il estime qu'une première discussion de telles pistes pourrait avoir lieu en séance publique.

Le représentant du Ministère des Finances précise que l'Etat est l'actionnaire des deux instituts financiers évoqués. Cette disposition dans le projet de loi vise également à encourager la prise de participation dans de telles entreprises par ces deux établissements. La BCEE est une banque systémique sous la surveillance de l'autorité européenne sise à Francfort et le Gouvernement ne peut s'ingérer dans sa gestion journalière. En tant qu'actionnaire, l'Etat encouragera la BCEE et la SNCI à profiter de cette nouvelle possibilité.

Le représentant du Ministère des Finances signale qu'il informera son Ministre de la thématique évoquée, de sorte qu'il saura se préparer à une éventuelle discussion en public la semaine prochaine. La mise en place d'un tel mécanisme visant à inciter des investisseurs privés à investir dans des entreprises est une question qui relève de l'Administration des contributions directes.

Article 5

L'article 5 fixe l'entrée en vigueur de la loi au jour même de sa publication.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Conclusion :

Monsieur le Président-Rapporteur note qu'il pourra procéder à la rédaction de son projet de rapport.

Répondant à Monsieur André Bauler, Monsieur le Président-Rapporteur confirme vouloir œuvrer de la sorte que ce projet de loi saura encore être porté au vote d'une des séances plénières de la semaine prochaine.

2. Uniquement pour les membres de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

7646 Projet de loi sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Madame le Rapporteur Tess Burton présente succinctement son projet de rapport préalablement transmis aux membres de la commission.

Madame le Rapporteur précise que la Conférence des Présidents a déjà prévu un temps de parole en séance publique la semaine prochaine suivant le modèle de base, modèle qu'elle juge approprié.

Monsieur le Président s'enquiert de questions ou observations qui s'imposeraient encore. Constatant que tel n'est pas le cas, il décide de procéder au vote.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents et représentés de la commission.

Luxembourg, le 17 mai 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen

Le Président de la Commission des
Finances et du Budget,
André Bauler