

N° 8314³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides
à la recherche, au développement et à l'innovation

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(12.7.2024)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis a pour objet de renouveler le régime des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (ci-après « régime aides RDI ») en abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et en remplaçant le régime actuel par plusieurs nouveautés remplissant principalement un objectif de diversification stratégique et de facilitation de la transition verte et numérique de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre des Métiers salue que le projet sous avis cherche davantage à faciliter la double transition de l'écologie et de la digitalisation. En effet, l'Artisanat pourra jouer un rôle important dans plusieurs des thématiques stratégiques mentionnées ci-avant. Elle apprécie en plus que les aides en faveur de projets de R&D puissent être octroyées à travers des appels à projets. Toutefois, cette nouvelle procédure devra faire l'objet d'une évaluation systématique afin d'adapter ce système s'il est jugé nécessaire.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les nouvelles propositions visant à inciter davantage les PME à investir dans l'innovation. Elle apprécie que la nouvelle aide relative au soutien de la construction ou la modernisation d'infrastructures d'essai et d'expérimentation semble être plus adaptée aux besoins des PME artisanales contrairement à l'aide actuelle qui se concentre plutôt sur les entreprises et organismes purement de recherche.

Toutefois, elle considère que quelques modifications devront être apportées au projet de loi.

Enfin, la Chambre des Métiers regrette qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, reprenant les modifications à effectuer, fait défaut ce qui nuit à la bonne lisibilité des dispositions en la matière et ce qui risque de créer une insécurité juridique.

*

Par sa lettre du 23 septembre 2023, Monsieur le Ministre de l'Économie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de renouveler le régime des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (« régime d'aides RDI » ou « régime RDI ») en abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et en remplaçant le régime actuel par un régime qui prend sa base légale dans la révision du Règlement n°651/2014 entré en vigueur le 1er juillet 2023 et qui intègre plusieurs nouveautés remplissant principalement un objectif de diversification stratégique et de facilitation de la transition verte et numérique de l'économie luxembourgeoise.

Une première nouveauté du régime proposé sera de permettre au Ministre de l'Économie de mettre en œuvre ses orientations stratégiques en introduisant la possibilité de lancer des appels à projets concurrentiels pour l'octroi d'aides RDI pour des projets de recherche et développement (R&D) menés par des entreprises établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ces appels à projets pourront couvrir des thématiques stratégiques pour le Luxembourg comme la décarbonation, l'économie circulaire, les technologies de l'information et la communication, l'industrie 4.0 (y compris, de l'avis de la Chambre des Métiers, de l'Artisanat 4.0), les technologies de la santé, les technologies spatiales, la logistique ou encore les services financiers. Dans le cas où ces projets seraient menés en collaboration avec des entreprises et organismes de recherche publics (p.ex. LIST, l'Université du Luxembourg, LIH) et qu'ils seraient donc co-financés par l'entreprise et son collaborateur public, les projets sélectionnés à l'issue de tels appels à projets seraient susceptibles de bénéficier de co-financements plus élevés. Ces taux de co-financement pourraient être davantage augmentés pour des projets d'envergure impliquant la collaboration entre entreprises de plusieurs Etats membres.

La Chambre des Métiers salue que le projet de loi sous avis cherche davantage à faciliter la double transition écologique et digitale. En effet, l'Artisanat pourra jouer un rôle important dans plusieurs des thématiques stratégiques mentionnées ci-avant. Elle apprécie par ailleurs que les aides en faveur de projets de R&D puissent être octroyées à travers des appels à projets. Toutefois, cette nouvelle procédure devra faire l'objet d'une évaluation systématique, afin d'adapter, le cas échéant, le système en question, en fonction des constats réalisés et des besoins constatés. Ainsi, il faudrait entre autres analyser combien de projets seront déposés suite aux appels à projets et quelle sera le degré de participation de petites et moyennes entreprises (« PME »).

Une autre nouveauté est celle relative à l'introduction d'une nouvelle aide qui soutient la construction ou la modernisation d'infrastructures d'essai et d'expérimentation. Ces infrastructures s'adressent principalement aux PME en permettant à celles-ci de renforcer la R&D, ou, selon d'interprétation de la Chambre des Métiers, la RDI, comme, par exemple, en vue de tester et de moderniser des technologies. Si ces infrastructures ont conclu une convention de partenariat avec le Ministère de l'Économie, les PME pourront bénéficier de nouvelles aides leur permettant d'accéder à ces infrastructures à des prix réduits ou nuls, ce qui stimulera l'innovation au sein des entreprises. Cette même opportunité s'applique également aux organismes de recherche et de diffusion des connaissances ainsi qu'aux infrastructures de recherche et aux pôles d'innovation, tels que le Luxembourg Digital Innovation Hub, en partenariat avec le Ministère de l'Économie. La Chambre des Métiers propose que le Ministère de l'Économie lance des projets-pilotes, notamment dans l'Artisanat, avec pour but de promouvoir par la suite les projets à succès via une campagne de communication à plus grande échelle, afin de présenter des exemples de bonnes pratiques et d'inciter ainsi d'autres entreprises à faire de même.

Au-delà de cette nouvelle aide, le projet de loi introduira également des intensités d'aide plus élevées pour les PME afin de stimuler davantage l'innovation au sein de ces entreprises lorsqu'elles mettent en place des procédés de production ou de distribution ou des méthodes d'organisation plus innovants que ceux actuellement appliqués dans leur secteur.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les nouvelles propositions visant à inciter davantage les PME à investir dans l'innovation. Elle apprécie que la nouvelle aide semble être plus adaptée aux besoins des PME artisanales contrairement à l'aide actuelle qui se concentre sur des entreprises et organismes purement de recherche.

Finalement, la Chambre des Métiers regrette qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, reprenant les modifications à effectuer fasse défaut ce qui nuit à la bonne lisibilité de la législation en la matière et ce qui risque de créer une insécurité juridique.

2. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Alors que la Chambre des Métiers approuve les grandes lignes et finalités du nouveau régime d'aides RDI sous avis, elle tient toutefois à formuler quelques commentaires sur des points spécifiques à clarifier ou à adapter dans le texte du projet de loi sous objet.

2.1. *Ad article 1^{er} – Objet et champ d'application*

Au paragraphe (2), deuxième alinéa, le texte fait référence à deux articles qui encadrent les seuils au-delà desquels une aide ne pourra pas être octroyée à une entreprise. D'un côté, il s'agit des seuils de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État¹ et, d'un autre côté, ceux du règlement européen n°651/2014². Ces deux textes prévoient en fait différents seuils pour certaines des aides du régime RDI et il serait ainsi important que le projet de loi sous avis se base, soit sur l'un, soit sur l'autre texte afin d'éviter toute confusion. La Chambre des Métiers se prononce pour les seuils les plus élevés dans ce cas qui, d'après sa lecture, sont les seuils du règlement UE n°651/2014.

Le paragraphe (3) liste les cas dans lesquels une aide ne pourra pas être octroyée à une entreprise. Sous le point 2°, il est indiqué que ne sont pas éligibles *les aides aux entreprises qui ont vocation à vendre l'actif faisant l'objet de l'aide*. Si la Chambre des Métiers peut comprendre que l'État ne souhaite pas soutenir des investissements dans des actifs qui ne restent pas dans l'entreprise, il conviendrait dans un tel cas de prévoir un remboursement partiel de l'aide calculé sur la valeur comptable résiduelle et que le remboursement de l'aide ne devrait être considéré que pendant un laps de temps précis, calculé à partir de la date d'acquisition (p.ex. 10 ans), après lequel l'entreprise serait libre de vendre l'actif subventionné.

2.2. *Ad article 2 – Définitions*

Au point 12°, il est précisé qu'une « entreprise innovante » doit disposer d'un certificat émis par l'Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (nommée ci-après « Luxinnovation »). La Chambre des Métiers se demande si ce certificat, qui historiquement a toujours été émis par un expert-comptable (attestant que l'entreprise consacre au moins 15% de leurs dépenses de fonctionnement au cours d'au moins une des trois années précédentes au développement de produits, services ou procédés innovants) et non pas directement par Luxinnovation, pourra maintenant être émis par Luxinnovation, sans devoir passer par un expert-comptable. Si tel est le cas, il faudrait rajouter une précision que l'entreprise qui veut être considérée comme étant innovante, n'a plus besoin de se faire certifier par un tel expert-comptable.

Au point 19°, les auteurs définissent en quoi consiste une « innovation ». Même si elle reconnaît qu'une définition plus étendue donne un accès plus large aux aides, la Chambre des Métiers demande que cette définition soit reformulée afin de la rendre plus claire (notamment en rapport avec les termes « toute nouveauté ») et afin d'éviter des refus discrétionnaires de demandes d'aides.

2.3. *Ad article 3 – Effet incitatif de l'aide*

A l'article 3, il est expliqué qu'une entreprise ne pourra bénéficier d'une aide étatique que dans le cas, où elle n'aurait pas réalisé son projet sans le soutien de l'aide (effet incitatif) et qu'une aide sous le régime RDI ne pourra pas être octroyée pour des investissements que l'entreprise aurait de toute façon réalisés.

La Chambre des Métiers soulève que si tel est le cas, alors ce critère va à l'encontre de ce qui est écrit à l'article 26, paragraphe (2). Cet article précise que le versement de l'aide ne pourra se faire qu'après la réalisation de l'ensemble des dépenses en vue desquels l'aide a été octroyée. Or, si l'entreprise a la capacité de préfinancer les investissements éligibles au titre d'une aide RDI, alors elle aurait probablement pu réaliser ce projet sans cette aide, ce qui constitue une contradiction avec le paragraphe (1) de l'article 3.

Afin de soutenir de manière proactive les entreprises qui n'auraient pas réalisé leur projet sans un versement rapide des aides RDI, la Chambre des Métiers propose de généraliser le mode opératoire défini aux points 1° et 2° du paragraphe (2) de l'article 26 concernant l'octroi de l'aide à l'issue d'un

1 article 80, paragraphe 1er, lettre d)

2 article 4

appel à projet qui, d'un côté, autorisent l'obtention de 30% de l'aide avant le commencement du projet et, d'un autre côté, proposent le versement de deux tranches d'aide pendant la réalisation du projet.

2.4. *Ad article 7 – Aide aux projets de recherche et de développement cofinancés*

Cet article se réfère au *texte du programme Horizon Europe* pour définir les coûts de projet éligibles pour une aide aux projets de R&D cofinancés.

Cependant, le texte ne précise nulle part, ni dans le commentaire de l'article sous rubrique, ni dans les définitions du projet de loi, ce qui est le programme « Horizon Europe ». Afin de rester aussi claire que possible, la Chambre des Métiers recommande soit de rajouter dans l'article 2 une définition détaillée de « Horizon Europe », soit de préciser dans une note en bas de page de l'article 7 de quoi il s'agit. Partant, il importe de reformuler cet article plus clairement et de façon plus détaillée.

2.5. *Ad article 9 – Aide à l'innovation des petites et moyennes entreprises*

Au paragraphe (2), point 2°, sont considérés comme éligibles les coûts liés au détachement de personnel hautement qualifié pour effectuer des tâches de RDI dans le cadre d'une fonction nouvellement créée dans l'entreprise bénéficiaire.

La Chambre des Métiers propose d'élargir ce critère et de prendre en considération un critère moins strict, car il est tout à fait possible qu'en fonction du projet en cause, des salariés sans qualification universitaire devront pouvoir effectuer des tâches de RDI.

Au paragraphe (4), il est précisé que l'intensité d'aide pourrait être portée de 50% des coûts admissibles à 100% pour autant que le montant total de l'aide ne dépasse pas 220.000 euros par entreprise sur trois ans. La Chambre des Métiers se demande si cette formulation laisse entendre que l'augmentation à 100% sera possible en application du régime d'aides « de minimis ». Si tel est le cas, la Chambre des Métiers se demande pourquoi le montant est limité à 220.000 euros sur trois ans alors qu'une entreprise pourrait toucher 300.000 euros sur trois ans dans le cadre d'une aide « de minimis ». Il faudrait ici rajouter une phrase qui précise s'il s'agit ou non d'une aide à laquelle s'appliquent les critères relatifs à une aide « de minimis ». En plus, tout en saluant qu'une augmentation à 100% soit possible, la Chambre des Métiers demande une clarification sur les critères concrets à appliquer permettant d'envisager une hausse de l'intensité d'aide.

2.6. *Ad article 10 – Aide à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises sous forme de réduction des frais d'accès ou d'accès gratuit à des services de conseil et d'appui en matière d'innovation fournis par certaines infrastructures*

Concernant l'intensité d'aide pouvant atteindre 100% au paragraphe (3) de l'article sous rubrique, la Chambre des Métiers réitère son commentaire formulé ci-avant sous l'article 9.

2.7. *Ad article 11 – Aide aux jeunes entreprises innovantes*

Au paragraphe (4), il est mentionné que les entreprises peuvent bénéficier d'une combinaison d'instruments d'aide, plus spécifiquement, d'une subvention en capital, d'un apport en fonds propres ou en quasi-fonds propres ou encore de prêts dont les taux d'intérêt ne sont pas conformes aux conditions en vigueur sur le marché d'une durée de dix ans.

La Chambre des Métiers salue expressément cette possibilité de combiner plusieurs instruments d'aide et plaide pour une généralisation de cette combinaison à travers toutes les aides du nouveau régime d'aides RDI sous avis et des autres régimes d'aides.

2.8. *Ad article 20 – Procédure d'octroi de l'aide*

Au paragraphe (1), il est stipulé que pour toutes les demandes, dont le montant de l'aide dépasse 500.000 euros, une décision relative aux aides ne peut être prise uniquement qu'après avoir recueilli l'avis d'une commission consultative.

La Chambre des Métiers en déduit que pour toute demande d'octroi où l'aide se situe en-dessous de 500.000 euros, une décision relative aux aides serait prise en commission interne du Ministère de l'Économie. Si tel est le cas, il serait important que ce principe soit clarifié dans le texte.

La Chambre des Métiers se demande pourquoi il a été choisi de fixer le montant à 500.000 euros. Pour autant que cela ne ralentit pas le traitement d'une demande d'aide, elle propose que, pour les

aides s'adressant aux PME, le seuil soit fixé à 100.000 euros afin d'être en ligne avec les aides s'adressant aux PME dans le cadre du régime d'aides en faveur des PME.

2.9. *Ad article 26 – Versement de l'aide*

Au premier alinéa du paragraphe (2), les auteurs mentionnent que l'aide pourra être payée sous forme de subvention en capital ou sous forme d'avance récupérable et que cela se fait seulement *après la réalisation de l'ensemble des coûts en vue desquels l'aide a été octroyée*.

La Chambre des Métiers demande à ce que les auteurs fassent une différence entre l'aide versée en tant que subvention en capital et celle consistant en une avance remboursable. En effet, il n'est pas logique qu'une aide sous la forme d'une avance remboursable ne sera versée qu'après le préfinancement complet du projet par l'entreprise. Partant, une "avance" devrait être versée avant tout paiement des factures du projet car, sinon, il n'y aurait aucune logique liée au fait qu'une entreprise choisirait une "aide remboursable" au lieu d'une "subvention en capital" non remboursable.

En revanche, la Chambre des Métiers salue les points 1° et 2° du paragraphe (2) concernant l'octroi de l'aide à l'issue d'un appel à projet qui, d'un côté, autorisent l'obtention de 30% de l'aide avant le commencement du projet et, d'un autre côté, proposent le versement de deux tranches d'aide pendant la réalisation du projet. En plus, les PME auront la possibilité de bénéficier de trois tranches d'aides annuellement par projet, tandis que les grandes entreprises ne seront éligibles qu'à deux tranches. La Chambre des Métiers propose de généraliser ce mode opératoire au niveau des autres aides du présent nouveau régime d'aides RDI et, par référence aux remarques précédentes, de supprimer le premier alinéa du paragraphe (2).

*

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 12 juillet 2024

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

