

N° 8314⁵

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 DE COMMERCE

(13.1.2025)

Le projet de loi initial n°8314 (ci-après le « Projet initial »)¹ a pour objet la mise à jour des aides aux entreprises en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation (ci-après « RDI »), remplaçant la loi modifiée du 17 mai 2017 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ; et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la RDI.

La Chambre de Commerce a avisé le Projet initial en date du 10 avril 2024². Le présent avis porte sur les amendements parlementaires pris par la Commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme (ci-après la « commission »), en date du 18 octobre 2024.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les nouvelles modalités d'octroi des aides, notamment en faveur du renforcement des synergies entre la recherche publique et privée.
- Toutefois, elle estime qu'il subsiste de nombreux points à clarifier et regrette que plusieurs de ses recommandations émises dans son avis du 10 avril 2024, et rappelées ci-après, n'aient pas été prises en compte.
- La Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires, mais invite à la prise en compte de ses remarques.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le renouvellement du régime d'aides à la RDI fait suite à la révision du règlement n°651/2014 de la Commission européenne du 17 juin 2014³ déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui autorise les États membres à octroyer certains types d'aides sans notification préalable à la Commission européenne. Ce règlement, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, donnait aux États membres six mois pour adapter leurs régimes d'aides existants. La Chambre de Commerce regrette que le délai soit dépassé.

¹ Projet de loi ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, déposé le 28 septembre 2023.

² Avis de la Chambre de Commerce du 10 avril 2024 sur le projet de loi n°8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation (6503DLA/GLO).

³ Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Le Projet vise à permettre des appels à projet concurrentiels pour l'octroi d'aides en faveur de projets RDI menés par des entreprises établies au Luxembourg, en partenariat avec le Fonds national de la recherche (ci-après « FNR »). En outre, il vise à développer les synergies entre recherche publique et privée via des projets collaboratifs co-financés entre entreprises et organismes de recherche publics. Le Projet introduit également une nouvelle aide en faveur de la construction ou de la modernisation d'infrastructures « d'essai et d'expérimentation », destinée en particulier aux petites et moyennes entreprises.

La Chambre de Commerce regrette que plusieurs de ses remarques énoncées dans son avis du 10 avril 2024 n'aient pas été prises en compte. Par conséquent, elle se permet de rappeler certaines mesures proposées dans son avis sur le Projet initial, en plus de commenter les amendements parlementaires sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2 du texte coordonné

Au point 4°, la définition retenue de la notion de « *collaboration effective* » repose sur « *une collaboration entre au moins deux parties indépendantes l'une de l'autre et visant à échanger des connaissances ou des technologies, ou à atteindre un objectif commun [...] impliquant que les parties définissent conjointement la portée du projet collaboratif, contribuent à sa réalisation, et en partagent les risques et les résultats* ». Dans un souci de transparence et de sécurité juridique concernant la répartition de ces « *résultats* », la Chambre de Commerce invite les auteurs à définir ce terme.

Le point 16° comprenant la définition des « *frais de personnel* » mériterait d'être clarifié. Est prévue une limite de salaire de 10.000 euros brut mensuel (hors prime et autres avantages) auquel viendraient s'ajouter les cotisations sociales de l'employeur. Si la Chambre de Commerce accueille favorablement l'instauration d'un plafond plus élevé en matière de frais de personnel, elle regrette toutefois que ses remarques exprimées dans son avis du 10 avril 2024 n'aient pas été prises en compte. En effet, il y a lieu de s'interroger sur le choix de parler d'une limite en salaire brut (comprenant donc déjà les cotisations sociales de l'employeur) et l'ajout de coûts supplémentaires, correspondant aux cotisations sociales.

Concernant l'article 3 du texte coordonné

Au paragraphe (2), la Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier la phrase comme suit : « *L'effet incitatif de l'aide s'apprécie sur la base de la demande d'aide ou de la réponse de l'entreprise à l'appel à projets de l'entreprise* ».

Concernant l'article 5 du texte coordonné

Au paragraphe (3) et plus largement dans l'ensemble du Projet, une distinction est faite entre « *recherche contractuelle* » et « *services de recherche* ». L'encadrement communautaire des aides d'État à la RDI utilise uniquement les termes « *recherche contractuelle* ». Étant donné que ces deux expressions sont synonymes et pour davantage de cohérence, la Chambre de Commerce préconise de garder uniquement la formule utilisée dans les textes européens, à savoir « *recherche contractuelle* ».

Le paragraphe (5) prévoit plusieurs niveaux de majoration de l'aide pour la recherche industrielle et le développement expérimental, pour autant que l'aide aux projets de RDI ne dépasse pas 80% des coûts admissibles. Le point 3°, sous-section a, est dédié aux projets reposant sur une « *collaboration effective* » (dans ce cas, une majoration de 15 points de pourcentage de l'aide octroyée est possible) entre des entreprises (point i) et « *entre une entreprise et un ou plusieurs organismes de recherche et de diffusion des connaissances et ce ou ces derniers supportent au moins 10 pour cent des coûts admissibles [...]* » (point ii). La Chambre de Commerce salue la volonté de soutenir le co-financement de projets de RDI entre le public et le privé et ainsi, de renforcer les synergies entre les entreprises et la recherche publique.

Comme expliqué dans l'exposé des motifs du Projet initial, le Ministre de l'Économie pourra avoir recours à des appels à projets concurrentiels pour l'attribution d'aides en faveur de projets de RDI. « *Menés en partenariat avec le Fonds national de la recherche, ces appels à projets pourront [...] mener au co-financement de projets collaboratifs entre entreprises et organismes de recherche publics* ».

comme l'Université de Luxembourg, le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST) ou encore le Luxembourg Institute of Health (LIH) ». La Chambre de Commerce rappelle donc l'importance de clarifier la notion de « collaboration effective » (cf. remarque supra concernant le point 4° de l'article 2 du texte coordonné). Outre le renforcement de la sécurité juridique, cette clarification sémantique aidera à lever certains obstacles à la mise en place effective de partenariats public-privé. Aujourd'hui, l'absence de règles de propriété intellectuelle communes à l'ensemble des organismes de recherche publics – et notamment les incertitudes que cette situation engendre en termes de répartition des bénéfices de projets de recherche – constitue un frein important. La définition d'un ensemble commun de règles pour toutes les activités des acteurs de la recherche publique impliquant des transferts technologiques constituerait un atout pour le développement des partenariats public-privé au Luxembourg et lèverait certaines craintes de part et d'autre. En outre, ces projets, souvent chronophages pour les entreprises, requièrent un encadrement humain que toutes ne sont pas en mesure d'offrir. Par ailleurs, nombre d'entreprises ne connaissent pas les services proposés par ces organismes. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce suggère d'intensifier et de systématiser la communication sur les offres existantes et les partenariats en cours.

Concernant l'article 7 du texte coordonné

L'article 7 concerne l'aide aux projets de recherche et de développement co-financés et mentionne le programme Horizon Europe. La Chambre de Commerce note avec satisfaction la prise en compte de sa recommandation de renvoyer au corpus législatif régissant le programme.

Concernant l'article 12 du texte coordonné

La Chambre de Commerce se félicite de l'ajout, au paragraphe (4), d'un critère basé sur l'innovation dans « la mise en œuvre d'un modèle économique basé sur l'économie circulaire » pour l'obtention d'une aide majorée de 25 points de pourcentage. Encourager l'orientation de l'innovation vers l'économie circulaire participe au renforcement de la stratégie nationale de diversification économique, en particulier de la transition verte de l'économie luxembourgeoise.

Concernant les articles 13 et 14 du texte coordonné

L'article 13 concerne l'aide à l'investissement en faveur des infrastructures de recherche. Le paragraphe (2) prévoit que « [l]orsqu'une infrastructure de recherche exerce à la fois des activités économiques et des activités non économiques, le financement, les coûts et les revenus de chaque type d'activités sont comptabilisés séparément [...] ». La Chambre de Commerce propose d'élargir cette séparation entre activités économiques et non économiques aux infrastructures d'essai et d'expérimentation, dans la mesure où ces dernières sont particulièrement propices aux activités économiques.

Concernant l'article 25 du texte coordonné

Ce nouvel article concerne le délai de traitement de la demande d'aide. Le paragraphe (1) prévoit que « [l]e ministre informe l'entreprise de la complétude de sa demande d'aide dans un délai de trois mois à compter de la date de celle-ci ». La Chambre de Commerce salue cet ajout et se félicite de la prise en compte de sa demande de mise en place « d'une procédure plus rapide, avec plus de transparence sur les temps de traitement [...] ». Cette procédure plus rapide et plus transparente sera particulièrement bénéfique aux très petites entreprises et aux start-ups.

Concernant l'article 26 du texte coordonné

Au paragraphe (2), il ressort que « [...] les aides [...] prennent la forme d'une subvention en capital, d'une avance récupérable, d'une bonification d'intérêts, d'une garantie ou d'un prêt, dont les taux d'intérêt ne sont pas conformes aux conditions en vigueur sur le marché [...] ». La Chambre de Commerce salue la prise en compte de sa demande de mentionner « un prêt non conforme aux taux de marché » pour des raisons de sécurité juridique. Par ailleurs, elle s'interroge sur les modalités de fixation des taux d'intérêt. Seront-ils fixés au cas par cas ? Un taux préférentiel par défaut sera-t-il appliqué ? La Chambre de Commerce demande une clarification sur ce point.

Concernant l'article 27 du texte coordonné

L'article 27 qui traite du versement des aides, intègre, dans sa nouvelle version, la possibilité pour l'entreprise de proroger de douze mois maximum « les demandes portant sur le versement de

l'intégralité ou d'une tranche d'aide et qui ne constituent pas une avance [...] », dans le cas où le non-respect du délai (au plus tard douze mois après la date de fin de projet retenue dans la décision d'octroi de l'aide) est dû à des « raisons indépendantes de la volonté de l'entreprise » (paragraphe (2)). Cela s'applique également à la dernière soumission de documents d'un projet (paragraphe (4)). La Chambre de Commerce se félicite de l'ajout de cette nouvelle clause introduisant un délai supplémentaire bienvenu pour les entreprises.

Par ailleurs, dans le but d'accroître la prévisibilité pour les entreprises et afin d'accélérer le traitement des demandes de paiement, un nouveau paragraphe prévoit que « *[l]es décisions relatives au versement de l'aide interviennent dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la demande de paiement est complète* » (paragraphe (6)). La Chambre de Commerce salue cet ajout.

En revanche, elle regrette le maintien de l'obligation de soumission d'un rapport audité par un expert-comptable externe, lorsque l'aide octroyée est supérieure à 500.000 euros. Comme la Chambre de Commerce l'a souligné dans son avis sur le Projet initial, cette condition entraîne une charge administrative supplémentaire et des coûts non négligeables, d'autant que, comme expliqué au point 4°, « *[l]es coûts relatifs à ce rapport ne sont pas éligibles à une quelconque aide* ».

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires sous avis, mais elle invite à la prise en compte de ses remarques.