

**N° 5509<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI****modifiant 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 DU CONSEIL D'ETAT**

(23.12.2005)

Par dépêche du 3 octobre 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et commentaire de l'article unique, une fiche financière ainsi que le texte de la communication de la Commission européenne sur les lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (2004/C 244/02).

Au moment de l'adoption du présent avis, le Conseil d'Etat n'était encore en possession d'aucune prise de position de chambres professionnelles.

\*

Même si la première loi-cadre en matière de développement et de diversification économiques ne remonte qu'au 2 juin 1962, les aides accordées par les autorités publiques à l'expansion économique bénéficient au Luxembourg d'une tradition bien plus longue, un règlement du ministre des Finances de mai 1948 étant considéré comme premier instrument légal en la matière.

La loi-cadre de 1962 a été reconduite en 1967, 1973 et 1986. Le cadre légal de 1962 a par la suite été complété et modifié notamment par la loi agraire du 23 avril 1965 et par la loi du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat, toutes les deux reconduites et mises à jour régulièrement par après. Dans le même ordre d'idées, il convient de mentionner aussi la loi du 25 juillet 1977 portant aménagement d'une aide fiscale temporaire à l'investissement ainsi que la loi du 2 août 1977 portant création d'une Société nationale de crédit et d'investissement.

Les dispositions mises en place par la loi du 14 mai 1986 furent remplacées par la nouvelle loi-cadre 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.

En 1993, il s'agissait d'aligner la législation luxembourgeoise aux exigences communautaires en matière d'aides publiques aux entreprises, alors que la Commission européenne venait de renforcer sa surveillance dans le domaine des régimes généraux d'aides qu'elle exerce sur base des articles 92 et 93 du Traité de Rome (entre-temps devenus les articles 87 et 88) pour éviter des distorsions de concurrence dans l'optique du grand marché intérieur promu de façon accélérée depuis cette époque. Les objectifs de la loi du 27 juillet 1993 furent l'abandon du régime général d'aides prévu par la loi de 1986, la consolidation du régime régional d'aides introduit par la loi de 1986 ainsi que l'introduction de trois nouveaux régimes d'aides destinés à l'investissement des petites et moyennes entreprises, à la recherche et au développement ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le point le plus délicat fut certainement à l'époque le souci de trouver, en raison de la

petite taille du pays, un juste équilibre entre les exigences communautaires en matière d'aide au développement régional et la volonté de faire profiter au mieux l'intégralité du pays de ces aides.

La modification du cadre légal de 1993 par la loi du 21 février 1997 faisait suite à l'exigence de la Commission européenne de réduire la superficie des parties du pays susceptibles de bénéficier d'aides de 79,7 à 42 pour cent de la population nationale. Parallèlement, les critères d'éligibilité s'appliquant aux petites et moyennes entreprises furent ponctuellement rendus plus favorables et les aides en matière de recherche et de développement furent étendues aux activités de recherche fondamentale et de veille technologique, tout en bénéficiant dorénavant aussi aux centres de recherche privés sans lien obligatoire avec une activité industrielle.

Tout en maintenant le régime légal de 1993, la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays a créé un cadre à part pour les aides régionales prévoyant un dispositif légal séparé. Cette modification de la législation en place était conditionnée par les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne qui imposaient aux autorités luxembourgeoises de réduire une nouvelle fois l'aire d'application des aides régionales pour 2000 à 2006 à une superficie englobant désormais seulement encore 32 pour cent de la population nationale. La loi du 22 décembre 2000 fut en outre mise à profit pour supprimer les bonifications d'intérêts, l'aide à la promotion et la garantie d'Etat, alors que ces instruments n'avaient manifestement pas la cote auprès des entreprises bénéficiaires. Ne subsistent depuis lors dans le cadre du régime d'aide régional que le dégrèvement fiscal partiel dont la période a été allongée, ainsi que les subventions en capital, les autres instruments d'intervention financière étant pourtant maintenus pour les autres régimes d'aides qui continuent à être régis par la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Il faut encore mentionner dans ce contexte la mise en vigueur en 2004 d'un autre cadre légal pour les régimes d'aides concernant cette fois-ci les seules petites et moyennes entreprises des secteurs commercial, artisanal et industriel. La loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes a cependant pris soin de relever dans son article 12 que les aides qu'elle prévoit ne sont pas cumulables ni avec celles accordées au titre des lois précitées du 27 juillet 1993 et du 22 décembre 2000, ni avec celles de la loi du 22 février 2004 instituant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergies de ressources renouvelables.

Face à cette prolifération luxuriante de textes légaux en matière d'aides publiques en faveur de l'économie, le Conseil d'Etat ne peut que réitérer son appel à une compilation des dispositions légales en vigueur dans un seul et unique texte de loi. L'effet n'en pourra être qu'une meilleure transparence du système d'aides pour les acteurs économiques concernés et un contrôle plus efficace au niveau de l'allocation dans l'intérêt de la prévention de fraudes. Une telle démarche s'inscrirait par ailleurs dans la politique prônée par le Gouvernement en matière de simplification administrative, tout en garantissant une utilisation plus rationnelle des moyens étatiques mis en œuvre pour mener à bien l'action d'encadrement politique de l'activité de l'économie privée.

\*

La nouvelle loi en projet s'inscrit dans la lignée des efforts de l'Etat consentis antérieurement en matière d'aides en faveur des entreprises industrielles, commerciales et artisanales, voire agricoles. L'objectif politique qui se tisse comme un fil rouge à travers le dossier est la promotion de la diversification industrielle du pays entamée dès la fin des années 50 et poursuivie depuis lors par les gouvernements successifs, et partant l'implantation d'entreprises nouvelles et la création d'emplois nouveaux.

Un des points forts des nouvelles lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté qui ont été publiées dans la communication de la Commission européenne 244/02 parue au Journal officiel de l'Union européenne No C 244 du 1er octobre 2004 est l'obligation pour les Etats membres de devoir à partir du 31 mai 2005 informer au préalable la Commission des demandes d'aides en la matière. La Commission devra désormais autoriser toute aide accordée à une entreprise grande ou moyenne pendant la période de restructuration. C'est dire que, ces aides seront dorénavant accordées sur une base *ad hoc*, tout en obligeant l'Etat membre concerné ainsi que l'entreprise bénéficiaire de se conformer à cet effet aux exigences des lignes directrices communautaires de 2004 et aux conditions fixées par la Commission dans son autorisation. Ces aides s'en trouvent dès lors exclues du champ d'application des régimes d'aides existants

autres que les régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration. L'exposé des motifs joint au projet de loi précise encore que la notification à la Commission et l'autorisation de celle-ci ne seront requises que pour les aides dorénavant exclues du champ d'application de la loi modifiée du 27 juillet 1993 qui dépassent la somme de 100.000 euros sur une période de trois ans. Des transferts à des entreprises d'un montant inférieur ne sont pas considérés comme des aides au regard du droit communautaire et les dossiers afférents continuent à être traités conformément aux errements prévus par le paragraphe 5 de l'article 3 de la précitée loi.

Selon la fiche financière jointe, le projet de loi sous examen restera sans incidence financière sur le budget de l'Etat, alors qu'au cours des dernières années le caractère tout à fait exceptionnel des aides à la restructuration a fait qu'aucune aide du genre n'a été allouée. Le Conseil d'Etat peut accepter cette analyse; il aurait néanmoins souhaité disposer de quelques informations du moins sommaires sur l'évolution du coût budgétaire des aides accordées au cours des dernières années au titre de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ainsi que sur les tendances d'évolution future de ce poste de dépenses publiques.

Sous réserve de son observation ci-avant concernant l'opacité de la législation en vigueur due à la présence pléthorique de régimes légaux d'aides, le Conseil d'Etat peut marquer son accord de principe avec la démarche adoptée par le Gouvernement et les auteurs du projet de loi sous avis pour donner suite aux lignes directrices communautaires de 2004.

\*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Remarque liminaire*

Le Conseil d'Etat note que l'article 4 de la loi précitée du 27 juillet 1993, dans la version modifiée par la loi du 21 février 1997, comporte une définition des petites et moyennes entreprises qui est toujours celle proposée par la recommandation 96/280/CE de la Commission du 3 avril 1996 concernant la définition des petites et moyennes entreprises. La loi du 22 décembre 2000 précitée se réfère d'ailleurs aussi à cette définition.

Or, ladite définition se trouve remplacée depuis lors par une nouvelle qui figure dans la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro-, petites et moyennes entreprises, et qui a été reprise dans la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes dont l'article 1er, alinéa 6 prévoit en outre la possibilité d'adapter par règlement grand-ducal les seuils de définition en fonction de l'évolution du droit communautaire en la matière.

Le Conseil d'Etat recommande de mettre à profit la modification légale en projet pour actualiser la définition en question, tout en s'inspirant pour ce faire de la formule retenue dans la loi précitée du 30 juin 2004. Il peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec l'ajout d'une disposition conforme à celle figurant à l'article 1er de cette loi, sinon avec une référence à cette disposition.

### *Intitulé*

Sous l'effet de la création d'un cadre légal à part pour le régime d'aides au développement économique régional, les dispositions afférentes ayant figuré à l'article 5 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ont été supprimées. Le deuxième élément de l'intitulé du projet de loi en perd sa raison d'être. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de limiter dorénavant l'intitulé de la loi-cadre à son objet réel qui vise le développement et la diversification économiques ainsi qu'éventuellement l'amélioration de la structure générale de l'économie, et d'abandonner toute référence à l'amélioration de l'équilibre régional. L'intitulé de la loi modifiée du 27 juillet 1993 devrait dès lors être formellement adapté dans un article final.

### *Article unique (Articles 1er à 9 selon le Conseil d'Etat)*

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu des règles de légistique formelle communément admises il s'agit de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes. Aussi l'article unique du projet de loi sera-t-il à remplacer par des articles séparés.

Dans l'intérêt de la lisibilité des dispositions modificatives, il y aura par ailleurs intérêt à reprendre l'intégralité du texte des paragraphes, alinéas ou phrases concernés par la suppression de la référence aux opérations de restructuration. Au regard des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat ne com-

mentera qu'à titre tout à fait subsidiaire la modification qu'il est projeté d'apporter à la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

\*

## PROJET DE LOI

**modifiant 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**

**Art. 1er.**– A l'article 1er de 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, l'article 1er est remplacé comme suit:

**„Art. 1er.**– *Objet – Champ d'application*

(1) L'Etat pourra accorder une aide en faveur d'opérations d'investissement ou de recherche-développement qui ont pour but de promouvoir la création, le développement, la rationalisation, la conversion ou la réorientation des entreprises industrielles et des entreprises de prestation de services, ces dernières devant avoir une influence motrice sur le développement économique.

(2) Les opérations d'investissement ou de recherche-développement doivent être conformes aux exigences en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, participer à l'intérêt économique général et être susceptibles de contribuer soit au développement ou à l'amélioration structurelle de l'économie, soit à une meilleure répartition géographique des activités économiques, soit à une meilleure protection de l'environnement naturel et humain, soit à une utilisation plus rationnelle de l'énergie.“

**Art. 2.**– A l'article 3, paragraphe 1er de la même loi, les tirets 1 et 2 sont remplacés par les tirets suivants:

- „– d'un régime d'aide aux opérations d'investissement réalisées par les petites et moyennes entreprises (PME) (art. 4);
- d'un régime régional d'aide aux opérations d'investissement réalisées dans certaines zones spécifiques à développer (art. 5);“.

**Art. 3.**– A l'article 3, paragraphe 3 de la même loi, les alinéas 1 et 2 prennent la teneur suivante:

„(3) Les aides accordées au titre du régime d'aide aux PME et du régime régional d'aide aux investissements sont cumulables pour une même catégorie de dépenses dans la limite des règles et plafonds autorisés par les dispositions communautaires en vigueur et ceux arrêtés par la présente loi et les règlements pris en son exécution.

Les aides accordées en application du régime d'aide en faveur de la recherche-développement et celles accordées en application du régime d'aide aux PME ou du régime régional d'aide aux investissements sont cumulables pour une même catégorie de dépenses dans la limite des règles et plafonds autorisés par les dispositions communautaires en vigueur et ceux arrêtés par la présente loi et les règlements pris en son exécution.“

**Art. 4.**– A l'article 3 de la même loi, le paragraphe 5 est modifié comme suit:

„(5) Par dérogation aux dispositions des articles 4 – *Régime d'aide aux PME*, et 5 – *Régime d'aide régional*, des aides peuvent être accordées en faveur d'opérations d'investissement réalisées par toutes entreprises situées sur le territoire national et tombant sous le champ d'application de la présente loi, pour autant que le taux d'aide ne dépasse pas 7,5% du montant des opérations d'investissement et que le montant des aides accordées en faveur de telles opérations réalisées par l'entreprise bénéficiaire ne dépasse pas 100.000 euros sur une période de trois ans à compter à partir de l'octroi de la dernière aide à l'investissement à cette entreprise.“

**Art. 5.–** L'article 4 de la même loi est remplacé comme suit:

**„Art. 4.– Régime d'aide aux PME**

(1) Il est instauré un régime d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME). Les mécanismes d'encouragement visés à l'article 2 peuvent être appliqués au bénéfice des petites et moyennes entreprises qui font des efforts d'investissement répondant aux objectifs et aux critères déterminés dans la présente loi et dans ses règlements d'exécution.

(2) Sont considérées au sens de la présente loi comme petites et moyennes entreprises les entreprises employant moins de 250 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros, soit le total du bilan annuel n'excède pas 27 millions d'euros. Elles devront en outre respecter le critère de l'indépendance. Le plafond des aides cumulées aux PME ne pourra dépasser 7,5% des coûts d'investissement encourus.

(3) Pour le cas où il est opéré une distinction entre petite et moyenne entreprise, la „petite entreprise“ est définie comme une entreprise employant moins de 50 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total du bilan annuel n'excède pas 5 millions d'euros. Elles devront en outre respecter le critère de l'indépendance. Le taux d'aide pour les petites entreprises peut être porté à 15% des coûts d'investissement.

(4) Sont considérées comme indépendantes les entreprises qui ne sont pas détenues à hauteur de 25% ou plus du capital ou des droits de vote par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises ne correspondant pas à la définition des petites et moyennes entreprises ou de la petite entreprise, selon le cas. Ce seuil peut être dépassé dans deux cas:

- si l'entreprise est détenue par des sociétés publiques de participation, des sociétés de capital à risque ou des investisseurs institutionnels et à la condition que ceux-ci n'exercent, à titre individuel ou conjointement, aucun contrôle sur l'entreprise;
- s'il résulte de la dispersion du capital qu'il est impossible de savoir qui le détient et que l'entreprise déclare qu'elle peut légitimement présumer ne pas être détenue à 25% ou plus par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne correspondent pas à la définition de la petite ou moyenne entreprise ou de la petite entreprise selon le cas.

(5) Les seuils indiqués ci-avant sont adaptés par règlement grand-ducal conformément aux adaptations des seuils prévus par l'annexe I du Règlement (CE) No 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, et de ses annexes.“

**Art. 6.–** L'article 10 de la même loi est remplacé comme suit:

**„Art. 10.– Aide à la promotion**

Les ministres compétents pourront accorder une subvention en capital forfaitaire, à apprécier de cas en cas, en vue de couvrir une partie des frais et débours nés à propos d'études d'organisation, de gestion et de promotion qui ont un impact positif sur le développement de l'entreprise concernée.“

**Art. 7.–** A l'article 11, paragraphe 4 de la même loi, l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Le pourcentage sera déterminé par décision des ministres compétents sur avis de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la présente loi, dans la limite des plafonds fixés dans les articles 4 et 5 au profit des opérations d'investissement.“

**Art. 8.–** A l'article 12 de la même loi, le paragraphe 5 est modifié comme suit:

„(5) Le présent article ne s'applique pas aux emprunts à contracter par les sociétés sidérurgiques à des fins d'investissement.“

**Art. 9.–** L'intitulé de la même loi est modifié comme suit:

„Loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet

1. le développement et la diversification économiques
2. l'amélioration de la structure générale de l'économie.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 décembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

