

N° 6857²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**concernant le soutien au développement durable des zones rurales**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**sur le projet de loi, sur le projet de règlement grand-ducal portant
exécution du titre I et du titre II, chapitre 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 12 et 16
de la loi du ... concernant le soutien au développement durable
des zones rurales et sur le projet de règlement grand-ducal relatif
aux régimes d'aides prévus au titre III de la loi du ... concernant
le soutien au développement durable des zones rurales**

(6.11.2015)

Le projet de loi n° 6857 concernant le soutien au développement durable des zones rurales a pour objet de poser une base légale au Programme de développement rural (ci-après le „PDR“). Pour rappel, le PDR constitue l'instrument principal pour mettre en oeuvre la politique de développement rural de l'Union européenne (ci-après l'„UE“) sur le territoire des Etats membres, pour une période de sept ans. Il a été introduit afin de renforcer davantage les mesures de développement rural, pour simplifier les règles afférentes et réduire les charges administratives.

L'UE s'est fixée trois grands objectifs en matière de politique de développement rural, à savoir: (i) favoriser la compétitivité de l'agriculture, (ii) garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en oeuvre de mesures visant à préserver le climat et (iii) assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment via la création d'emplois et leur préservation¹.

En souscrivant au règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, le projet de loi sous avis vise surtout à promouvoir une agriculture luxembourgeoise à la fois multifonctionnelle, durable, innovatrice et compétitive qui soit en ligne avec les objectifs en matière de protection de l'environnement et du climat. Par ailleurs, les auteurs du projet de loi sous rubrique proposent un nouveau classement des régimes d'aides d'Etat allouées au secteur agricole, à savoir

- les aides au profit des exploitations individuelles;
- les aides au profit des entreprises de transformation et de commercialisation et des organisations de producteurs;
- les aides en faveur de pratiques de production agricole respectueuses de l'environnement et du climat, ainsi que celles visant à promouvoir l'agriculture biologique;
- les aides visant à promouvoir la formation continue, le conseil et la recherche;
- les aides ayant comme objectifs l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale, ainsi que les aides versées dans le cadre de l'approche LEADER².

1 Cf. Exposé des motifs.

2 L'acronyme „LEADER“ signifie „Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale“. Il s'agit d'un instrument qui vise à rassembler l'énergie et les ressources de tous ceux qui pouvaient contribuer au processus de développement rural en créant des partenariats au niveau sous-régional entre le secteur public, le secteur privé et la société civile.

Bien que ce classement n'ait pas changé substantiellement par rapport à la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural³ (ci-après la „Loi de 2008“) qui est remplacée par le projet de loi sous avis pour la période 2014-2020, il comporte un changement majeur, à savoir la mise en place d'une procédure de sélection pour les projets d'investissement soutenus par l'Etat. Ainsi, l'exploitant doit par exemple disposer des connaissances et des compétences appropriées ainsi que des fonds nécessaires pour les investissements dépassant un montant de 25.000 euros.

Par ailleurs, le présent projet de loi introduit un régime d'aides financières en faveur des partenariats européens d'innovation⁴ (ci-après les „PEI“) pour établir un lien entre l'exploitation agricole et la recherche scientifique, et ce afin de mieux répondre aux défis et problèmes rencontrés sur le terrain.

Le projet de loi sous rubrique est accompagné par deux projets de règlement grand-ducal qui apportent des précisions aux dispositions introduites par le projet de loi: le projet de règlement grand-ducal portant exécution du Titre I et du Titre II, chapitres 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 12 et 16 de la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après le „Projet I-II“) et le projet de règlement grand-ducal relatif aux régimes d'aides prévus au Titre III de la loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales (ci-après le „Projet III“).

*

RESUME SYNTHETIQUE

En premier lieu, la Chambre de Commerce estime que les objectifs et priorités précités sont louables. Elle se félicite, compte tenu de la fragmentation croissante du territoire du Grand-Duché, de la volonté affichée d'assurer un développement spatial équilibré et de soutenir la création d'emplois dans les communautés rurales. Par ailleurs, elle ne peut que saluer l'objectif de favoriser l'innovation dans le développement rural.

Parmi les différentes aides étatiques précitées, la Chambre de Commerce salue surtout les aides visant à promouvoir la formation continue, le conseil et la recherche, les aides ayant comme objectifs l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale, ainsi que les aides pour des prestataires de services de conseil ou de formation continue à destination de PME implantées dans certaines zones rurales.

Néanmoins, la Chambre de Commerce constate que l'article 26 du projet de loi sous avis prévoit que le taux d'aide à l'investissement à destination des entreprises se livrant à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles ne doit pas dépasser 30% du coût des investissements, alors que le règlement européen sur lequel repose l'article 26 permet un taux d'aide allant jusque 40%.

Elle suggère de réduire l'investissement minimum pour l'octroi d'une aide, fixé à 75.000 euros par le projet de loi sous avis à 50.000 euros, afin de permettre l'émergence des produits de petits volumes. Par ailleurs, elle prend note de la réduction de la liste des machines éligibles aux aides. La Chambre de Commerce aurait salué, face à l'introduction des restrictions budgétaires applicables aux aides, une approche plus ouverte par rapport aux agriculteurs. Il aurait été préférable de laisser le libre choix aux agriculteurs en ce qui concerne le choix des biens meubles, ceci également dans un souci de l'impact sur le commerce des machines.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

³ La loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural avait donné une base légale au PRD 2007-2013.

⁴ L'objectif des PEI est essentiellement de promouvoir un secteur agricole et forestier efficace, de contribuer à assurer l'approvisionnement régulier et durable en denrées alimentaires, d'améliorer les mesures de protection de l'environnement et de rapprocher la recherche avec les agriculteurs et les communautés rurales (Article 55 du Règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil).

Appréciation générale du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	+
Développement durable	++

Légende

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce se félicite d'avoir été saisie pour avis. Etant donné que le projet de loi sous rubrique touche ses ressortissants dans une moindre mesure que ceux de la Chambre d'Agriculture, la Chambre de Commerce se prononce essentiellement sur les aspects économiques du projet de loi sous rubrique.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE II.

Amélioration de la compétitivité du secteur agricole et renforcement de la viabilité des exploitations agricoles

Concernant le chapitre 12 – Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (Art. 26-28)

L'article 26 du projet de loi sous avis introduit un régime d'aides pour les entreprises de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Ce régime d'aides est conforme aux dispositions de l'article 17 du règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le „Règlement 2014“).

L'article 26 (2) précise que ces aides ne peuvent pas dépasser 30% du coût des investissements et que l'investissement minimum doit s'élever à 75.000 euros. Or, la Chambre de Commerce constate que l'article 17 du Règlement 2014 permet un taux d'aide de 40% au maximum. Elle aurait, par conséquent, apprécié que les auteurs fournissent des explications quant à leur choix de porter le taux maximal à 30%. Etant donné que l'article 17 du Règlement 2014 ne prévoit pas d'investissement minimal, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous avis à réduire l'investissement minimal

de 75.000 euros à 50.000 euros, afin que les productions à moindre volume puissent également bénéficier des aides en question.

Le chapitre 12 est complété par le Projet I-II qui introduit, à l'article 23 (4), un plafond d'investissement individuel de 10 millions d'euros par entreprise. La Chambre de Commerce est consciente des restrictions budgétaires sur le plan national et européen. Néanmoins, elle craint que l'introduction de ce plafond qui n'existait pas sous le régime d'aides prévu par la Loi de 2008, n'empêche la réalisation d'un nombre de projets qui sont actuellement en cours de planification. Par ailleurs, il y a lieu de mentionner que ce plafond est valable pour une période de sept ans. L'enveloppe disponible pour cofinancer les investissements dans le secteur agricole devrait donc connaître une réduction non négligeable.

S'y ajoute que la liste des machines éligibles connaît également une nette réduction, ce qui pourrait avoir des conséquences défavorables pour le commerce des machines. Compte tenu du plafond budgétaire, la Chambre de Commerce suggère de ne pas ajouter trop de mesures restrictives et de laisser le champ libre aux agriculteurs pour ce qui est du choix de leurs machines.

Concernant le chapitre 17 – Transfert de connaissances, actions d'information et services de conseil (Art. 39-40)

La Chambre de Commerce tient à rappeler l'importance de la formation continue en termes de compétitivité économique. Dans cette optique, elle se réjouit non seulement de la création du support financier, à l'article 39 (1) du projet de loi sous avis, qui est dédié aux mesures de formation continue, mais également de la volonté affichée à l'article 39 (2) d'organiser ce programme d'actions en fonction des besoins réels du secteur agricole, par le biais d'un inventaire dressé par la Chambre d'Agriculture.

Concernant le chapitre 18 – Groupes opérationnels du PEI et recherche (Art. 41-44)

Le développement de l'économie luxembourgeoise dépend également de sa capacité d'innovation, le secteur agricole ne faisant pas exception.

La Chambre de Commerce ne peut donc que souscrire à l'introduction, à l'article 41, d'un régime d'aides permettant de mettre en oeuvre le concept des PEI au Luxembourg afin de donner lieu à un véritable échange entre les chercheurs et les agriculteurs. Le commentaire des articles précise à cet égard qu'„*un rapprochement entre la recherche et les parties intéressées sera ainsi favorisé en vue de permettre de convertir les résultats de recherche en innovation réelle, de mettre en oeuvre plus rapidement l'innovation en pratique [...]*“.

Il s'agit ici d'une recommandation de longue date de la Chambre de Commerce: dans son bulletin économique „*Actualité & Tendances*“ n° 9 intitulé „*Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg?*“⁵, elle constate que les innovations et nouveaux savoirs se transforment encore trop rarement en applications concrètes et commercialisables au Luxembourg, constituant de la sorte une richesse sous-exploitée. Or, cette publication ne se contente pas de rassembler des constats, y sont également présentées des conditions permettant une valorisation des résultats de recherche.

Dans la même ligne, elle salue la mise en place d'un régime d'aides à la recherche et au développement dans le secteur agricole, telle que proposée à l'article 44 du projet de loi sous avis.

TITRE III.

Amélioration de la qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale

Concernant le chapitre 2 – Développement d'activités non agricoles en milieu rural (Art. 57)

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place d'un régime d'aides visant à promouvoir la diversification de l'économie rurale. Il convient de citer, par exemple, les aides en faveur des investissements dans le développement d'activités non agricoles en milieu rural à l'article 57.

⁵ Source: http://www.cc.lu/uploads/tx_usercepublications/A_T_9.pdf.

Concernant le chapitre 3 – Conseil à la création et au développement de PME (Art. 58)

Outre les aides à la diversification économique, le projet de loi sous avis prévoit à l'article 58 des aides pour des prestataires de services de conseil ou de formation continue à destination de PME implantées dans certaines zones rurales. Afin de pouvoir bénéficier de ces aides, les prestataires de services doivent remplir un certain nombre de conditions. Leurs services de conseil doivent par exemple être axés sur l'amélioration de la performance économique et environnementale et, le cas échéant, sur l'amélioration des investissements des PME. En ce qui concerne le cadre de la formation professionnelle continue, le projet de loi sous avis précise que les mesures peuvent être prises sous forme de cours, de séminaires, d'ateliers et d'encadrement des acteurs économiques.

Des modalités et des conditions supplémentaires ayant trait à ce régime d'aides sont fixées par le Projet III, qui accompagne le projet de loi sous avis. Il précise par exemple que les mesures susceptibles de bénéficier d'une aide doivent être liées à la création d'entreprise, sont des cours de formation, des bourses d'échange, des foires et les expositions thématiques locales ou régionales, des visites et voyages d'études en dehors des programmes de l'enseignement secondaire ou supérieur, ainsi que des échanges de courte durée entre entreprises. Par ailleurs, il prévoit que les prestataires de services de conseil et de formation continue doivent détenir un diplôme d'études universitaires et disposer d'une expérience professionnelle de deux années au moins.

La Chambre de Commerce accueille favorablement toute mesure visant à améliorer les qualifications professionnelles de la main-d'oeuvre et la performance des PME dans les zones rurales. Par ailleurs, elle ne peut que saluer le cadre prévu par le projet sous avis et le projet de règlement grand-ducal précité pour la mise en oeuvre des mesures.

Par conséquent, elle est favorable à ce type de régime d'aides. Cependant, elle invite les auteurs du projet de loi et du Projet III à préciser si les PME doivent être actives dans le domaine agricole ou si le régime s'applique pour toutes les PME, indépendamment de leurs activités.

Concernant le chapitre 4 – Activités récréatives et touristiques en milieu rural (Art. 59)

La Chambre de Commerce se félicite de l'institution des aides qui peuvent être accordées en faveur des investissements dans des infrastructures de récréation affectées à l'usage du public et notamment les aides visant à promouvoir le développement de services touristiques dans les zones rurales, à l'article 59. Le tourisme constitue un vecteur de croissance non négligeable de l'économie luxembourgeoise ainsi qu'un vecteur positif de l'image de marque du pays. L'année dernière, le secteur a connu une augmentation de 10% d'arrivées et de 8% pour les nuitées, ce qui est bien supérieur à la moyenne européenne de 4% en termes d'arrivées⁶. La Chambre de Commerce se félicite donc de la volonté d'améliorer la qualité de vie en milieu rural.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

⁶ STATEC: Note de conjoncture n° 1/2015.

