

Objet : Amendements parlementaires au projet de loi n°6854 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 recherche, du développement et de l'innovation. (4484terCCH)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(22 décembre 2016)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
--

L'objet du projet de loi n°6854 initial était l'introduction de nouveaux régimes d'aides relatifs à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (ci-après « RDI »), en conformité avec :

- le nouveau 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « Règlement général d'exemption ») ;
- la Communication 2014/C 198/01 de la Commission du 27 juin 2014 - Encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation.

Le projet de loi abroge et remplace les titres I et II de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ainsi que l'article 5 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes. La Chambre de Commerce avait avisé le projet de loi n°6854 en date du 6 novembre 2015 et les premiers amendements parlementaires en date du 14 octobre 2016. La Chambre de Commerce rappelle que le projet de loi n°6854 devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, la Commission de l'Economie de la Chambre des Députés propose deux amendements parlementaires.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue les deux amendements parlementaires sous avis puisque qu'ils visent, d'une part, à corriger une erreur au niveau de l'article 16 de la version coordonnée du nouveau texte de loi proposé, portant sur les formes d'aides autorisées par le Règlement Général d'Exemption, qui avait d'ailleurs été signalée par la Chambre de Commerce dans son avis complémentaire du 14 octobre 2016 et, d'autre part, à reprendre une formulation proposée par le Conseil d'Etat concernant l'article 23, que la Chambre de Commerce peut soutenir.

Si les deux amendements n'appellent pas de commentaires détaillés de la part de la Chambre de Commerce, elle regrette toutefois qu'un grand nombre de ses remarques

n'aient pas été suivies. Elle souhaite par conséquent rappeler ses principaux griefs quant au projet de loi initial et qui n'ont pas été considérés par les vagues d'amendements successives.

Concernant les objectifs de la réforme

En ce qui concerne l'objectif « *Constituer des capacités de R&D de pointe autour de centres d'excellence* », la Chambre de Commerce constate que les objectifs quantifiables prévoient que quatre centres d'excellence seront constitués d'ici 2020. Elle se demande sur quelle base cet objectif a été choisi et quels seront les domaines ou secteurs concernés par lesdits centres. Elle souhaiterait également une définition claire et précise du terme « centre d'excellence ».

Concernant la codécision ministérielle

Si la Chambre de Commerce peut comprendre l'intention derrière la disposition projetée, elle craint cependant que l'attribution des aides par décision commune des Ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions n'engendre des lenteurs dans les décisions d'octroi des aides et que des blocages apparaissent pour des raisons politiques (arbitrage à court terme entre la politique budgétaire et la politique économique par exemple), et donc qui ne concernent pas directement la demande d'aide en question.

Concernant le rôle de la commission consultative

Dans les cas de figure non dispensés par le projet de loi sous avis, les Ministres compétents ne peuvent accorder une aide qu'après avoir demandé l'avis d'une commission consultative dont la composition et le fonctionnement seront déterminés par règlement grand-ducal.

D'une part, comme spécifié dans le commentaire des articles, les Ministres ne sont pas tenus d'attendre que cette commission rende son avis. Par conséquent, la Chambre de Commerce s'interroge sur le poids réel et concret de cette commission. Elle souhaite que l'avis de cette dernière soit davantage considéré et préconise l'instauration d'un délai maximal au terme duquel la commission consultative doit avoir émis un avis circonstancié et motivé. Si un avis est émis par la commission, les Ministres peuvent soit le suivre, soit aller dans un autre sens, mais, en toute hypothèse, en motivant la décision en bonne et due forme. En l'absence d'un avis de cette commission (qu'elle n'en rende pas ou n'ait pas eu l'occasion de le faire avant l'émission de la décision des Ministres visés), les Ministres n'en devraient pas moins motiver leurs décisions, notamment de refus. En outre, la Chambre de Commerce aurait souhaité plus de précisions sur la composition de ladite commission.

D'autre part, la Chambre de Commerce regrette que le projet de règlement grand-ducal précité ne soit toujours pas disponible, et ce malgré une procédure relativement longue, ce qui rend impossible pour la Chambre de Commerce d'aviser la réforme dans sa globalité.

Concernant la délégation de compétences vers l'Agence Luxinnovation

Le commentaire de l'article 24 du projet de loi initial prévoit que « *l'Agence [Luxinnovation] opère sous la haute surveillance du ministre ayant l'économie dans ses attributions [...]* ». La Chambre de Commerce s'interroge en quoi consistera cette « haute surveillance » alors que les textes restent muets à cet égard.

Par ailleurs, il importe d'assurer une cohérence au niveau de la mise en œuvre des différents régimes d'aides par, d'une part, le Ministère de l'Economie et, d'autre part, Luxinnovation, et ce en vue d'assurer une parfaite lisibilité pour les entreprises.

Enfin, alors qu'elle prend note de la volonté des auteurs du projet de loi sous avis d'accorder le statut d'agence de financement à Luxinnovation pour les dossiers d'un volume inférieur à 200.000 EUR, la Chambre de Commerce suivra cette évolution avec attention et se doit d'insister que cette nouvelle attribution de Luxinnovation, potentiellement fortement mobilisatrice de ressources, ne doit en aucun cas porter préjudice à l'exercice des missions stratégiques de Luxinnovation. Ainsi, tout éventuel effet d'éviction ou de dilution des missions stratégiques par des nouvelles missions opérationnelles est à éviter, étant donné l'importance et le rôle-clé à jouer par Luxinnovation dans l'écosystème luxembourgeois de la RDI. Depuis sa création, l'Agence, née de l'initiative d'un véritable partenariat public-privé, concentre ses efforts afin de proposer une palette de services intégrée, suivant une approche sectorielle, à l'attention des entreprises de toute taille, des start-ups innovantes et des chercheurs dans les organismes publics. Luxinnovation doit par ailleurs, à travers les clusters, veiller à renforcer la coopération entre entreprises luxembourgeoises et entre entreprises et acteurs publics de la recherche, rechercher en cas de besoin des partenaires ou des projets internationaux, et intégrer des entreprises étrangères à forte composante technologique, investissant au Luxembourg, dans le tissu économique local. Pour ces raisons, il est nécessaire que le cap stratégique de Luxinnovation ne soit pas remis en question, même implicitement, à travers une mobilisation accrue des ressources de Luxinnovation suite à la prise en charge complète de certains dossiers de financement par ses soins et à la création de « Luxembourg for Business and Innovation (LFBI) ».

Concernant la fiche financière

En premier lieu, la Chambre de Commerce regrette le manque de transparence de la fiche financière annexée au projet de loi initial : les nouveaux régimes d'aides ne sont pas clairement visibles et les 200 millions EUR d'aides pour la période 2016-2020 annoncés par le Ministre de l'Economie lors de sa conférence de presse du 6 août 2015 ne sont pas réconciliables, eu égard aux informations consignées dans la fiche financière.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce constate que quelques grands régimes d'aides concentrent la majorité des moyens (projets/programmes de R&D / Innovation de procédé et d'organisation) tandis que d'autres ont des montants budgétisés dérisoires, par exemple à peine plus de 100.000 EUR pour les aides à l'innovation en faveur des PME, soit 0,33% du total des aides. La Chambre de Commerce aurait souhaité que davantage de moyens soient attribués aux PME et avoir plus de précisions sur les raisons d'une telle distribution.

Commentaire des articles

Concernant les articles 1 et 2 du projet de loi initial

La Chambre de Commerce constate que de nombreux termes des définitions, tels que « améliorations mineures », « expert extérieur », « parties indépendantes », « expérience dans le domaine concerné », sont imprécis et pourraient être interprétés de façon hétérogène selon le lecteur. Par conséquent, afin de ne pas alourdir le texte de loi, elle demande qu'une note interprétative soit réalisée afin de limiter tout risque d'attribution arbitraire des aides. Elle recommande en outre de regrouper toutes les définitions au sein d'un même article.

Concernant l'article 10 du projet de loi initial

Dans un souci de cohérence par rapport au titre du chapitre et au Règlement général d'exemption notamment, la Chambre de Commerce souhaite que soit remplacé, dans le titre, le terme « Investissement » par « Aide » : « ~~Investissement~~ Aide en faveur des infrastructures de recherche ».

Concernant l'article 11 du projet de loi initial

Dans un souci de cohérence par rapport au titre du chapitre et au Règlement général d'exemption notamment, la Chambre de Commerce souhaite que le titre de l'article 11 soit modifié comme suit : « ~~Investissement dans~~ Aide en faveur des pôles d'innovation ».

Concernant l'article 15 du projet de loi initial (article 14 du texte coordonné)

Selon l'article 15 projet de loi n°6854, qui n'a pas été amendé, ne peuvent être accordées que des aides ayant d'une part, un effet incitatif (cet effet existant dès lors que l'aide modifie le comportement de l'entreprise concernée d'une manière telle que cette dernière crée de nouvelles activités qu'elle n'exercerait pas ou qu'elle exercerait d'une manière limitée ou différente en l'absence d'aide) et d'autre part, pouvant influencer favorablement le développement et la diversification économiques. Alors que la définition d'une « aide réputée avoir un effet incitatif » est largement détaillée, aucune précision n'est fournie afin de déterminer si une aide influencera favorablement le développement et la diversification économiques. Par conséquent, afin d'éviter toute incertitude, voir différenciation de traitement injustifiée, des précisions sont fortement souhaitées.

Concernant l'article 27 (article 25 du texte coordonné)

L'article 27 du projet de loi initial (article 25 du texte coordonné) prévoit que les investissements, opérations de RDI et activités connexes décidés avant son entrée en vigueur sont susceptibles de faire l'objet d'une aide sur base des nouvelles dispositions pour autant que la demande en remplisse toutes les conditions, la Chambre de Commerce s'interroge sur le caractère automatique ou non de ce processus. Outre l'imprécision des termes « est susceptible », la Chambre de Commerce estime qu'il ne s'agit pas d'une disposition transitoire à proprement parler et que le texte gagnerait en sécurité juridique en instaurant purement et simplement une date couperet dans un futur raisonnable afin de déterminer qu'au-delà de la date en question (par exemple 6 mois après l'entrée en vigueur) les nouvelles dispositions s'appliqueront aux demandes introduites à compter de cette date.

En effet, le cadre juridique actuel étant d'application lors du choix de l'entreprise de réaliser l'investissement en RDI, il était une composante à part entière du processus de décision.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

CCH/DJI