

Objet: Projet de loi n°6853 ayant pour objet :

- 1. la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;**
- 2. l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments pour des activités économiques ;**
- 3. la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet**
 - 1. le développement et la diversification économique ;**
 - 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie. (4485ZLY)**

*Saisine : Ministre de l'Economie
(4 août 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi ayant pour objet : (i) la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ; (ii) l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments pour des activités économiques ; (iii) la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économique, l'amélioration de la structure générale de l'économie (ci-après le « Projet ») vise à mettre en place un régime d'aides à l'investissement à finalité régionale afin de remplacer le régime d'aide régional régi par la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique (ci-après la « Loi du 15 juillet 2008 »), arrivé à échéance le 30 juin 2014.

Par le biais des aides à l'investissement à finalité régionale (ci-après les « aides régionales »), le Projet est censé compenser les désavantages que peuvent connaître des entreprises lors de leur implantation dans des régions dites « défavorisées »¹. Plus globalement, le Projet vise à promouvoir le développement de ces régions à travers l'investissement privé et la création d'emploi.

Les deux régions définies au Luxembourg comme étant « défavorisées » au Luxembourg, en fonction d'une série de critères fixés par la Commission européenne, les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020 (ci-après les « Lignes directrices »), sont les régions « Sud-Est » et « Sud-Ouest », c'est-à-dire les territoires des communes de Differdange et de Dudelange. Seules les entreprises qui veulent s'établir dans ces deux régions pourront à l'avenir bénéficier du nouveau régime d'aides régionales.

L'un des changements majeurs pour le Luxembourg, par rapport au régime précédent, concerne les aides régionales destinées aux grandes entreprises : tandis que la Loi du 15 juillet 2008 n'a pas distingué, en ce qui concerne l'attribution des aides régionales, entre les sociétés existantes et nouvelles, ou encore entre les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises (ci-après les « PME »), le Projet prévoit que seules les PME pourront y avoir recours dans le cadre du développement d'activités existantes. Les grandes entreprises n'auront plus que droit aux aides régionales pour des investissements dans des nouvelles activités dans les deux régions concernées.

Les aides régionales sont plafonnées à 10% des coûts d'un projet d'investissement. Il existe une possibilité d'augmenter leur intensité de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises et de 20 points de pourcentage pour les petites entreprises, à

¹ Cf. Considérations générales: I. Rappel du contexte.

condition que le projet ne dépasse pas un budget de 50 millions d'euros. Le montant plafond est fixé à 7,5 millions d'euros par projet. Suite à l'avis d'une commission consultative dont la composition sera déterminée par un règlement grand-ducal, les aides sont versées aux demandeurs éligibles sous forme de subventions en capital.

En ce qui concerne les deux autres aspects du Projet, à savoir l'acquisition et l'aménagement de terrains par l'Etat et les communes d'une part, et la diversification économique et l'amélioration de la structure générale de l'économie, d'autre part, il est prévu d'élargir le champ d'activités qui peuvent faire l'objet d'une demande d'acquisition ou d'accès à un terrain. Cet élargissement passera par la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économique ainsi que l'amélioration de la structure générale de l'économie (ci-après la « Loi du 27 juillet 1993 »). Les activités concernées tombent surtout dans le champ des secteurs économiques prioritaires du Gouvernement luxembourgeois, les écotecnologies, les sciences de la vie ou encore la logistique. Outre l'ouverture aux « nouveaux » secteurs, les auteurs du Projet introduisent une disposition permettant à l'Etat d'acquérir des terrains nécessaires à la compensation prévue par le Ministre de l'Environnement.

Résumé synthétique

Le Projet comprend de nombreux aspects favorables au développement économique du Luxembourg. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce estime que le nouveau régime d'aides régionales aura un impact positif en matière de création d'emplois. Par ailleurs, il contribuera à assurer un développement spatial plus équilibré, ce qui est un défi important à relever, notamment au vu de la fragmentation territoriale du Grand-Duché et de la forte concentration des emplois sur la capitale et sa périphérie directe. En termes de diversification économique, le Projet va également avoir un effet positif en facilitant l'accès à des terrains et des bâtiments pour les entreprises dans les secteurs retenus comme prioritaires pour l'avenir de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'exclusion des grandes entreprises pour des projets d'extension, notamment parce que par le passé, les aides régionales ont le plus souvent été octroyées dans ce cadre². Cependant, elle ne s'oppose en rien à une poursuite du soutien aux PME. Au contraire, elle apprécie la volonté affichée de continuer à favoriser le développement des PME par une facilitation de l'accès au financement qui constitue encore trop souvent une entrave pour ces dernières. Pour ce qui est des secteurs concernés par le régime d'aides régionales, la Chambre de Commerce salue le fait que les services financiers et bancaires ainsi que le commerce du détail et des professions libérales peuvent désormais bénéficier d'une aide régionale.

Si la Chambre de Commerce peut globalement approuver le nouveau régime d'aides régionales parce qu'elle estime que les autorités luxembourgeoises ont utilisé au maximum la marge de manœuvre restreinte tracée par les autorités communautaires dans le règlement 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 le « Règlement d'exemption »), elle juge utile de se poser certaines questions.

² Cf. exposé des motifs.

Ainsi, elle se demande si une commune qui n'est pas éligible aux aides régionales pourrait, mais qui est à cheval avec une commune éligible, pourrait néanmoins profiter d'une aide.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que les aides régionales ne revêtent plus qu'un caractère complémentaire, les régimes des aides à la recherche et au développement et à la protection de l'environnement représentant les nouvelles priorités³. Dans ce contexte, il sera important, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'assurer que ces deux régimes soient le plus incitateurs possibles afin d'aboutir à un développement économique durable.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
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

Considérations générales

I. Rappel du contexte

Dans un premier temps, l'ensemble des régimes d'aide avait été régi par une seule loi, à savoir la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économique et l'amélioration de la structure générale de l'économie. Or, pour des raisons de cohérence et de simplification, il a été décidé de mettre en place des lois distinctes pour les différents types de régimes d'aides, à savoir les aides régionales, les aides à la recherche et au développement et les aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Ainsi, la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays a permis de créer un cadre légal spécifique pour le régime régional. Après l'échéance de cette dernière, est entrée en vigueur la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional dont la durée d'application a été prolongée jusqu'au 30 juin 2014.

³ Source : Exposé des motifs.

Par la suite, la Commission européenne a adopté un nouveau cadre réglementaire, le Règlement d'exemption. Ce dernier prévoit que les Etats membres de l'Union européenne peuvent désigner des régions défavorisées et leur offrir la possibilité d'avoir recours à des aides étatiques afin de soutenir leur développement économique. Sont considérées comme régions défavorisées « [l]es régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi [...] compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale »⁴.

Le projet de loi sous avis vise essentiellement la mise en œuvre du Règlement d'exemption au Grand-Duché de Luxembourg.

II. Considérations économiques

Concernant la délimitation des régions

En se basant sur les Lignes directrices, adoptées par la Commission en juin 2013, la carte des aides à finalité régionale du Luxembourg pour la période 2014-2020 fixe la couverture de population maximale pouvant bénéficier des aides régionales à 8% au Luxembourg. Les Lignes directrices prévoient par ailleurs que seules les communes ayant un taux de chômage supérieur à 115% de la moyenne nationale sont éligibles pour profiter du nouveau régime d'aides régionales.

Les autorités luxembourgeoises ont décidé de retenir les communes de Dudelange et de Differdange.

<i>Nom de la région</i>	<i>Commune</i>	<i>Population (au 1/1/2013)</i>	<i>Chômage (taux moyen par rapport à la moyenne nationale)</i>
Sud-Ouest	Differdange	22.769	160.19%
Sud-Est	Dudelange	19.292	121.72%

Représentant ensemble un total de 7,83% (42.061 habitants) de la population nationale et comptant un taux de chômage qui est de 121,72% (à Dudelange) et de 160,19% (à Differdange) supérieur à la moyenne nationale, ce choix respecte à la fois la couverture de population maximale et le niveau de chômage, fixés par les Lignes directrices. Par ailleurs, il convient de mentionner que la disponibilité de terrains industriels dans les deux communes retenues constitue un autre facteur qui justifie pleinement le choix des deux communes, selon la Chambre de Commerce.

Concernant l'impact des aides régionales sur la situation en matière de chômage

La Chambre de Commerce reconnaît l'importance des aides régionales dans le cadre de la lutte contre le chômage au Luxembourg. Rien que sur l'année 2013, le régime d'aides régionales aurait permis la création de 630 emplois⁵.

⁴ Article 107 (3), point c) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵ Source: Rapport annuel 2014 de la commission aides d'État chargée d'aviser les dossiers relevant de différents régimes d'aides.

Par ailleurs, il convient de mentionner la valeur ajoutée du Projet en termes d'un développement spatial équilibré. Au vu de la forte concentration des emplois dans la capitale (environ 30% des employés salariés travaillent dans le canton Luxembourg⁶), la promotion du développement économique des régions Sud-Ouest et Sud-Est s'inscrit parfaitement dans l'objectif de rééquilibrer quelque peu l'importante polarisation de la capitale et de ses alentours.

Concernant le champ d'application

En vertu de l'article 2 qui définit le champ d'application du régime d'aides régionales, les grandes entreprises seront désormais privées de l'octroi de ce type d'aide pour le développement de leurs activités existantes, cette disposition étant conforme avec l'article 14 (3) du Règlement d'exemption qui énonce que « *les aides aux grandes entreprises ne peuvent être octroyées que pour un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone concernée* ». L'exposé des motifs accompagnant le Projet explique à cet égard qu'au Luxembourg, « *les projets de développement et d'extension des grandes entreprises sont ceux qui ont le plus fréquemment été soutenus grâce au régime régional au cours des dernières années* ». La Chambre de Commerce ne peut qu'accueillir favorablement que les auteurs du Projet continuent à soutenir les PME qui représentent 99,5% des entreprises au Grand-Duché, 66,6% de l'emploi et 67,9% de la valeur ajoutée⁷ et qui constituent, à vrai dire, la colonne vertébrale de l'économie luxembourgeoise. Néanmoins, elle se demande pour quelles raisons les PME ont, sous l'ancien régime, moins souvent bénéficié des aides régionales dans le cadre de projets d'extension que les grandes entreprises.

Concernant les secteurs éligibles aux aides régionales, la Chambre de Commerce salue que les services financiers et bancaires ainsi que le commerce du détail et des professions libérales ne figurent plus sur la liste des domaines pour lesquels le régime d'aides régionales ne s'applique pas.

Concernant le budget prévu pour le régime d'aides régionales

Entre 2009 et 2015 les autorités luxembourgeoises avaient dédié une enveloppe de 46,2 millions d'euros (6,6 millions d'euros par an) à un ensemble de 47 projets dans le cadre du régime des aides régionales, ce qui a généré des investissements à hauteur de 454 millions d'euros.⁸

La fiche financière du projet de loi prévoit la réalisation d'un à deux projets et une attribution d'aides régionales à hauteur d'environ 2,5 millions d'euros par an jusqu'à 2020. Ceci constitue une diminution considérable par rapport aux années passées qui s'explique avant tout par le fait que les grandes entreprises ne sont plus éligibles pour le développement et l'extension de leurs activités existantes.

Or, contrairement à l'évolution du budget prévu pour le régime d'aides régionales, l'enveloppe à dédier aux aides étatiques à la protection de l'environnement qui a également fait l'objet d'une réforme est revue à la hausse : tandis que 52,4 millions d'euros ont été

⁶ Source : STATEC 2014. Le canton Luxembourg comprend Bertrange, Contern, Hesperange, Luxembourg, Niederanven, Sandweiler, Schuttrange, Strassen, Walferdange et Weiler-la-Tour.

⁷ Source: Commission européenne, SBA Factsheet Luxembourg.

⁸ Rien que sur l'année 2013, la réalisation de 22 projets dans le cadre du régime d'aides régionales a permis d'aboutir à des investissements de 260 millions d'euros et de créer 630 nouveaux emplois.

dépensés entre 2009 et 2015 (7,5 millions d'euros par an) et un total de 125 millions d'euros est mis à disposition pour les années 2016-2020 (25 millions d'euros par an).

Compte tenu des objectifs nationaux⁹ que le Luxembourg s'est fixés dans ce domaine dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Chambre de Commerce ne peut que souscrire à cette augmentation du budget. Si elle peut approuver une approche qui est davantage axée sur l'environnement, elle tient à souligner l'importance de s'assurer qu'au total, les aides régionales gardent un caractère fortement incitatif. Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'attend à ce que la perte du poids des aides régionales soit compensée par des régimes encore plus incitateurs en matière environnementale et de recherche et développement (ci-après la « R&D ») permettant d'aboutir à une économie plus sobre en carbone, une économie circulaire exemplaire et une économie basée sur la connaissance.

III. Considérations juridiques

Concernant la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économique; 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie

La Chambre de Commerce ne peut que saluer toute initiative visant à faciliter et à promouvoir davantage la diversification de l'économie luxembourgeoise et elle accueille très favorablement l'idée d'élargir le champ d'activités pour lesquelles des terrains ou des bâtiments peuvent être acquis par l'Etat et les communes. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est d'une importance cruciale de tenir compte des réalités économiques et de l'évolution de l'économie. Ainsi, elle ne peut que saluer les engagements des auteurs du Projet en faveur d'un accès plus facile à des terrains et des bâtiments pour des entreprises de secteurs susceptibles de contribuer au développement du tissu économique du Grand-Duché tels que les écotecnologies, les sciences de la vie ou encore la logistique.

Néanmoins, la Chambre de Commerce se demande si ce sujet ne devrait pas faire l'objet d'un projet de loi à part. Cette question se pose d'autant plus que ce volet n'est pas visé par le Règlement d'exemption.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que des zones d'activités économiques nationales, régionales ou intercommunales, sises en partie sur le territoire des deux communes retenues comme éligibles pour les aides régionales, peuvent être à cheval avec des communes non éligibles (p.ex. Dudelange (commune éligible) et Bettembourg (commune non-éligible)). Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se pose la question de savoir si ces dernières pourraient également bénéficier d'une aide régionale, sachant que l'article 3 du Projet prévoit qu'une entreprise ne peut bénéficier d'une aide qu'à condition que l'investissement initial soit réalisé sur le territoire des communes de Dudelange ou de Differdange.

⁹ Le Luxembourg s'est fixé comme objectif national i. d'atteindre un niveau d'intensité de R&D entre 2,3% et 2,6% du PIB d'une part, et ii. de réduire ses émissions hors SEQE de -20% par rapport à 2005 jusqu'à 2020, faire passer à 11% la proportion des sources d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique et atteindre une consommation d'énergie finale de 48,789 GWh.

Commentaires des articles

Concernant l'article 2 – Champ d'application

Il est indiqué à l'article 2 que tout établissement qui a une « *influence motrice* » sur le développement économique d'une des régions défavorisées peut bénéficier des aides régionales. La Chambre de Commerce aurait souhaité avoir plus de détails pour ce qui est de la signification d'une influence motrice.

Concernant l'octroi des aides régionales, l'article 2 introduit trois cas d'exception, dont les bénéficiaires « *qui, au moment de la demande d'aide à l'investissement à finalité régionale, envisagent concrètement de cesser une telle activité dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée* ». La Chambre de Commerce juge utile de se poser la question de savoir comment les auteurs du Projet envisagent d'établir la preuve de cette intention auprès d'un demandeur d'aide et quel type d'amendes et de sanctions ils prévoient en cas d'infraction à la Loi. En général, la Chambre de Commerce suggère de ne pas alourdir plus que nécessaire les conditions d'octroi des aides régionales.

Concernant l'article 4 – Intensité de l'aide à l'investissement à finalité régionale

L'article 4 du Projet détermine l'intensité de l'aide à l'investissement à finalité régionale. Il dispose que « *(l)'aide à l'investissement à finalité régionale attribuée pour un projet d'investissement ne peut dépasser 7.500.000 EUR* ». D'ailleurs, il faut savoir que l'article 4 du Règlement précise que ce montant concerne « *les aides à l'investissement en faveur des PME* » et ne fait aucune référence aux grandes entreprises. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce juge utile de se poser la question de savoir si cette limite budgétaire s'applique uniquement aux PME ou également aux grandes entreprises. Elle invite les auteurs du Projet à ajouter une clarification afférente.

Concernant l'article 7 – Coûts admissibles

La Chambre de Commerce constate une erreur au niveau de l'article 7 sur les coûts admissibles. Il convient de remplacer « *3. une combinaison des coûts visés aux points a) et b)* » par « *une combinaison des coûts visés aux points 1. et 2.* ».

Par ailleurs, l'article 7 prévoit que « *le projet d'investissement initial doit conduire à une augmentation nette du nombre de salariés dans l'établissement concerné par rapport à la moyenne des douze mois précédents* ». Tandis que cette disposition est accueillie favorablement par la Chambre de Commerce, cette dernière regrette que le Projet ne fasse aucune référence aux conséquences en cas de non-respect de cette obligation.

Concernant l'article 8 – Commission consultative

L'article 8 du Projet introduit l'institution d'une commission consultative qui a pour mission de rendre un avis sur les demandes d'aide après avoir vérifié leur conformité à la législation. Cet avis sera par la suite présenté aux Ministres ayant l'économie et les finances dans leurs attributions.

La Chambre de Commerce craint 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, et donc ne concernant pas directement la demande d'aide en question.

Par ailleurs, elle juge utile de se poser la question de savoir si les Ministres sont tenus d'attendre que la commission rende son avis. Elle souhaite que l'avis de cette dernière soit contraignant et préconise l'instauration d'un délai maximal avant lequel la commission consultative doit remettre un avis circonstancié et motivé.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce regrette que le projet de règlement grand-ducal qui détermine la composition et le fonctionnement de la commission ne lui soit pas parvenu en même temps que le Projet.

Concernant l'article 12 – Acquisition et aménagement de terrains et de bâtiments pour des activités économiques

La Chambre de Commerce signale un oubli au niveau de l'article 12 : il convient de remplacer « *au bénéfice entreprises* » par « *au bénéfice des entreprises* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

ZLY/DJI