

Objet : Projet de loi n°7140 relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation

- 1) des articles 2, 3 et 6 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; et**
- 2) de l'article 4 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. (4849PEM)**

*Saisine : Ministre de l'Economie
(9 mai 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet d'instaurer un régime d'aide destiné à encourager la création, le développement, la rationalisation, la conversion ou la réorientation des entreprises artisanales, commerciales et industrielles et des entreprises de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement économique.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté des auteurs du projet de loi sous avis d'adapter et de modifier le régime d'aides en faveur des PME. Les PME jouent en effet un rôle moteur en ce qui concerne la croissance économique et la création d'emplois et même si l'entrepreneuriat au Luxembourg peut déjà profiter d'une large panoplie d'instruments d'accompagnement développés au cours des dernières années, le soutien financier reste un élément clé pour aider de nouvelles entreprises à réaliser des investissements initiaux afin de se développer au sein de l'environnement hautement concurrentiel luxembourgeois.

Le précédent régime d'aides en faveur des PME datant de 2004, il était indispensable de le revoir pour l'adapter aux conditions actuelles ainsi que pour le mettre en conformité avec le règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur, aussi appelé règlement général d'exemption par catégorie (ci-après, le « **RGEC** »).

C'est pourquoi les auteurs du projet de loi sous avis ont décidé d'élargir le catalogue d'aides susceptibles de bénéficier aux PME en mettant en place des aides

- couvrant les coûts de coopération,
- en faveur des jeunes entreprises,
- destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles,
- au financement des risques.

Pour ce qui est des aides existant déjà sous le régime de 2004, certaines sont modifiées par le présent projet (aides à l'investissement, aides aux services de conseil, aides à la participation aux foires) tandis que d'autres ont été modifiées par d'autres projets de loi (aides en matière de protection de l'environnement et des aides à l'innovation et à la recherche et au développement).

Si la Chambre de Commerce salue cet élargissement des aides mises à disposition des PME dans le but d'encourager la création d'entreprises et la compétitivité des PME, elle regrette néanmoins la multiplication des nouvelles législations. Une refonte unique aurait en effet permis une lecture facilitée du nouveau régime ainsi qu'une plus grande sécurité juridique pour les entrepreneurs concernés.

D'autre part, même s'il est prévu à terme d'abroger complètement la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes (ci-après, la « **Loi de 2004** ») qui sera devenue une coquille vide lorsque toutes les dispositions la modifiant seront entrées en vigueur, ceci impliquera la coexistence de différents régimes juridiques pendant un certain temps.

La coexistence de ces lois, même pour une durée limitée, risque, selon la Chambre de Commerce, de créer des incertitudes, notamment au niveau des procédures d'octroi puisque ces dernières seront différentes pour les aides relevant de la Loi de 2004 (avis de la commission consultative systématique) et pour les nouvelles aides (avis de la commission consultative uniquement si le montant de l'aide est supérieur à 100.000 euros). La contradiction existant entre champ d'application de la Loi de 2004 et du projet de loi sous avis risque également de poser problème puisque la Loi de 2004 vise uniquement les entreprises qui détiennent une autorisation d'établissement alors que le projet de loi sous avis vise toute entreprise régulièrement établie. Cela signifie que les entreprises qui exercent leur activité légalement mais sans autorisation d'établissement pourraient bénéficier des aides prévues par le projet de loi sous avis mais pas des aides qui restent en vigueur selon la Loi de 2004.

La Chambre de Commerce juge par conséquent qu'il aurait été plus opportun d'abroger entièrement la Loi de 2004 pour opérer une refonte complète du régime d'aides via un projet de loi unique.

De manière générale, la Chambre de Commerce regrette profondément que les entreprises en difficulté soient explicitement exclues du projet de loi sous avis. Déjà dans son avis de 2013 sur le projet de loi n° 6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite, la Chambre de Commerce soulignait l'importance d'aider également les entreprises en difficulté afin de leur permettre de redresser la barre et d'éviter, dans la mesure du possible, une faillite.

C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce réitère sa proposition de mettre en place un centre de prévention dont le cadre serait prévu par une loi et qui serait rattaché à la nouvelle House of Entrepreneurship mise en place par la Chambre de Commerce en octobre 2016. La mission du centre de prévention serait d'aider les chefs d'entreprise à faire le point sur leur situation professionnelle et à trouver de nouvelles pistes de solution quant aux problèmes qu'ils rencontrent. L'aide proposée par le centre de prévention passerait notamment par l'organisation de formations, mais aussi et surtout par le biais de conseils personnalisés, dispensés par des experts.

Cette aide doit, de l'avis de la Chambre de Commerce, faire l'objet de dispositions couvertes par le projet de loi sous avis et elle demande instamment que les mesures nécessaires à cette fin soient entreprises si tel n'était pas le cas.

En toute hypothèse, et à défaut d'aide spécifique pour les entreprises en difficulté, la Chambre de Commerce rappelle qu'il est essentiel pour ces entreprises de pouvoir au minimum bénéficier du régime d'aide aux services de conseil prévu par le présent projet de

loi afin de leur permettre de faire appel à ce centre de prévention sans avoir à en assumer l'entièreté des coûts éventuels.

La Chambre de Commerce regrette également le fait que, alors même que la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles est au cœur du projet de loi, le projet de règlement grand-ducal prévoyant celle-ci ne lui ait pas été simultanément soumis pour avis. La Chambre de Commerce considère en effet que, pour des raisons de sécurité juridique et afin d'avoir une vue globale des modifications projetées, il aurait dû être soumis en même temps que le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce souhaite en outre dès à présent insister sur le fait qu'il faudrait procéder à une libéralisation générale du régime d'aide. L'annexe I du règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 considère en effet comme entreprise : « (...) *toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique* ». Or, aujourd'hui, 49 secteurs ou types d'activités qui exercent une activité économique, sont pourtant exclus du régime d'aide par le règlement grand-ducal du 9 mai 2010, actuellement en vigueur. Ces entreprises devraient par conséquent être également intégrées dans le futur régime d'aide.

Dans ce contexte également, la Chambre de Commerce souhaite insister sur le fait que le règlement d'exécution de l'article 3 du projet de loi sous examen devra nécessairement tenir compte de l'évolution de l'environnement économique et des investissements nécessaires auxquels les PME doivent faire face et par conséquent les soutenir dans cet effort en donnant accès aux aides décrites dans le projet de loi avisé à un plus large spectre d'entreprises que par le passé.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle également l'important rôle que la fiscalité peut jouer en faveur de la promotion et du soutien à l'innovation. Elle plaide par conséquent pour l'introduction de régimes conformes aux exigences actuelles, européennes notamment, afin de développer et d'attirer des sociétés de haute technologie, des startups et également de soutenir les efforts des entreprises pour développer de nouveaux produits et services. De tels dispositifs seraient particulièrement utiles dans un contexte de déclin tendanciel des dépenses privées de recherche et développement au Luxembourg. A noter encore que, les pays environnants disposent de dispositifs visant à soutenir la recherche et le développement, ainsi que les entreprises innovantes. La Chambre de Commerce relève finalement qu'il est nécessaire de garder à l'esprit que la suppression/modification de la législation fiscale dans un sens désavantageux par la suite est toujours perçu de manière négative par des investisseurs potentiels, et est donc à éviter.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce note que les définitions de l'article 2 ont été puisées dans les définitions ou les textes explicatifs du RGEC qui est d'application directe. Elle se demande en outre pourquoi certaines définitions ont été intégrées dans le projet de loi sous avis alors que les articles s'y référant ont été abrogés et/ou que ces définitions ne sont nulle part abordées dans le projet de loi sous avis par la suite.

Il s'agit notamment des définitions de « coût salarial », d' « entreprise artisanale et commerciale du secteur de l'alimentation », d' « hygiène des denrées alimentaires ».

Concernant l'article 3

L'article 3 du projet de loi sous avis précise le champ d'application du nouveau régime d'aide. Ce régime s'applique aux entreprises régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ; le terme « entreprise » étant précédemment défini comme toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique.

La Chambre de Commerce constate que l'exigence d'une autorisation d'établissement qui existait sous l'empire de la Loi de 2004 a ici été supprimée et se réjouit du fait qu'un entrepreneur ne nécessitant pas d'autorisation d'établissement pour exercer son activité pourra à présent avoir accès au régime d'aide.

Comme elle l'a évoqué plus haut, la Chambre de Commerce regrette que le projet de règlement grand-ducal fixant la nomenclature des dépenses et des entreprises éligibles ne lui ait pas été transmis simultanément pour avis. De manière générale, comme elle l'avait déjà souligné dans son avis de 2003 sur le projet de loi n°5148 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes, la Chambre de Commerce estime qu'il est contreproductif d'exclure *ab initio* des secteurs d'activité entiers du bénéfice des aides d'Etat. La Chambre de Commerce reste d'avis que tout projet qui a des mérites et qui présente des garanties suffisantes de viabilité devrait être éligible au titre du nouveau régime d'aide, sans distinction liée à la nature de l'activité.

Concernant le point f) du paragraphe 2, comme indiqué précédemment, la Chambre de Commerce estime que l'on ne peut exclure d'office les entreprises en difficulté du régime d'aides aux PME. Elle juge cette disposition contreproductive et dangereuse car le refus d'aider des entreprises déjà en difficulté risque de les mener tout droit à la faillite, ce qui ne serait bénéfique pour personne.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce regrette que l'aide destinée à accompagner l'investissement initial de créateurs ou de repreneurs d'entreprises prévue à l'article 3 de la loi de 2004 n'ait pas été reprise sous l'article 4 du présent projet de loi.

Le projet de loi sous avis abrogeant l'article 3 susmentionné, rien n'est prévu pour remplacer la majoration de 10 pourcent pour l'investissement initial d'un créateur ou d'un repreneur d'entreprise. Ce régime constituait pourtant un instrument très attractif pour les nouveaux entrepreneurs et la Chambre de Commerce considère à ce titre qu'il devrait être maintenu.

Concernant l'article 9

Si la Chambre de Commerce ne peut que saluer la création d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, elle déplore néanmoins l'absence d'aide destinée à remédier aux dommages causés par les chantiers publics qui foisonnent pourtant actuellement à de très nombreux endroits.

Il est en effet incontestable que les travaux publics entraînent souvent des nuisances (accès difficile pour les fournisseurs et les clients, visibilité réduite, bruit, manque de

propreté...) qui affectent la fréquentation des magasins et des cafés ou restaurants. Lorsque les chantiers sont de grande envergure, la diminution du chiffre d'affaires est telle qu'elle peut même entraîner la faillite.

Il est donc indispensable de mettre en place, parallèlement à ce nouveau système d'aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, un système destiné à compenser la baisse du chiffre d'affaires des entrepreneurs affectés par des chantiers publics.

A cet égard, la Chambre de Commerce souhaite souligner que le régime de chômage technique involontaire, qui permet à l'employeur de recevoir 80% de la rémunération horaire moyenne brute effectivement touchée par le travailleur au cours des trois mois ayant précédé le mois de la survenance du chômage, est certes un premier pas mais n'est pas suffisant car il ne permet notamment pas de soulager les commerçants qui travaillent seuls.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime également que le délai de quatre années prévu par le paragraphe (2) pour l'octroi de l'aide est beaucoup trop long. L'entreprise qui a subi des dommages du fait de calamités naturelles ne peut en effet se permettre d'attendre quatre ans après la survenance de l'événement pour obtenir une aide. Elle estime que ce délai devrait être raccourci à maximum un an, ce qui est déjà long.

Concernant l'article 10

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'un régime d'aide au financement des risques qui constitue une bonne chose pour les différents acteurs concernés. La mise en place d'un cadre légal leur donnera en effet une plus grande sécurité juridique et une meilleure planification qui leur permettra de mieux développer leurs activités comme cela avait d'ailleurs été demandé à plusieurs reprises par la Mutualité de Cautionnement et d'Aide aux Commerçants (MCAC) et la Mutualité des PME (MPME) (ci-après, les « **Mutualités** »).

Si les Mutualités profitent déjà à l'heure actuelle d'un soutien financier du Ministère de l'Economie qui prend en charge une partie des pertes réalisées sur les cautionnements, il ne s'agit jusqu'à présent que d'une simple ligne budgétaire qui doit être renouvelée d'année en année, ce qui laisse une grande incertitude et ne permet pas une vision à long terme. Un cadre légal bien défini et précis permettra aux Mutualités d'augmenter leurs interventions et de prendre plus de risque afin de pouvoir faciliter l'accès au financement des PME.

Il est également à souligner que ce nouveau régime correspond aux initiatives retenues dans le 4^e plan d'action national pour les PME lancé en mars 2016 par le Ministère de l'Economie et notamment à l'initiative « Renforcer les instruments de garantie bancaire de l'État en faveur des PME ».

Néanmoins, la Chambre de Commerce souligne que l'article 10 est presque intégralement repris du RGEC et ne correspond pas forcément aux spécificités économiques du Luxembourg. Le RGEC définit comme intermédiaire financier « *tout établissement financier, quelle que soit sa forme ou sa structure de propriété, y compris les fonds de fonds, les fonds de capital-investissements privés, les fonds de placement publics, les banques, les établissements de micro-financement et les sociétés de garanties* ». La même définition est reprise dans le projet de loi sous avis. Dans la mesure où au Luxembourg, il n'existe cependant que peu d'acteurs actifs dans l'octroi d'aides au financement des risques

des PME, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y aurait lieu de compléter la définition afin de tenir compte de cet état des choses.

Pour ce qui est du paragraphe (5), point b), la Chambre de Commerce note que les critères de sélection des intermédiaires financiers au moyen d'une procédure ouverte (à mettre en place par le Ministère de l'Economie) sont inconnus à l'heure actuelle.

D'autre part, toujours concernant ce même paragraphe, il est important de préciser que la rémunération des intermédiaires financiers devra être conforme aux pratiques du marché. Au Luxembourg, seules deux Mutualités sont actives de sorte qu'il sera difficile de se référer à des pratiques de marché car elles sont quasiment inexistantes.

Enfin, pour ce qui est du paragraphe (8), point (a) qui stipule que l'intermédiaire financier doit être en mesure de « *prouver ou de démontrer qu'il a recours à un mécanisme garantissant que tous les avantages sont répercutés autant que possible sur les bénéficiaires finals* ». La Chambre de Commerce considère que cette mesure est très stricte et risque de créer une vraie surcharge de travail administratif pour les intermédiaires financiers. Elle insiste dès lors pour que les diligences à faire à cet égard s'alignent sur les conditions européennes à respecter le cas échéant, sans toutefois aller au-delà.

La Chambre de Commerce relève également une erreur orthographique dans cette même phrase où l'on parle de « bénéficiaires finals » au lieu de bénéficiaires finaux.

Concernant l'article 15

Si la Chambre de Commerce comprend la volonté des auteurs du projet de loi sous avis d'inciter les entreprises à demander une aide avant le début de leurs travaux, elle considère néanmoins que le refus d'octroi d'une aide à une entreprise qui n'aurait pas présenté de demande écrite avant le début des travaux, sous prétexte que cette aide ne serait alors plus incitative et ne tomberait dès lors plus dans le champ d'application de la loi, est une sanction disproportionnée.

En effet, de nombreuses entreprises luxembourgeoises sont de très petites structures dont les dirigeants n'ont pas toujours conscience de toutes les aides qui pourraient leur être accordées. Des dérogations devraient être prévues selon la Chambre de Commerce afin de ne pas pénaliser outre mesure les petites entreprises qui composent majoritairement le tissu entrepreneurial luxembourgeois.

A cet égard, la Chambre de Commerce propose également, dans un souci de simplification administrative, que le Ministère mette à disposition des entrepreneurs un modèle formulaire de demande contenant les informations minimales requises par le Ministère, à l'instar de ce qui existe pour la loi actuelle.

Concernant l'article 16

La Chambre de Commerce note que pour les aides relevant du projet de loi avisé, l'avis d'une commission consultative ne sera plus demandé pour les aides d'un montant inférieur à 100.000 euros. Elle recommande que cela soit également le cas pour les aides demeurant en vigueur sous le système de la Loi de 2004 qui seront modifiées par la suite.

Cette différence entre les procédures d'octroi, même pour un temps limité, risque d'être problématique et d'engendrer une insécurité juridique. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce plaide à nouveau pour une refonte globale du système, abrogeant complètement la Loi de 2004 et mettant en place une seule et même procédure d'octroi pour toutes les aides en faveur des PME.

Concernant l'article 19

La Chambre de Commerce comprend de l'article 19 que le Ministre pourra demander le remboursement total ou partiel de l'aide versée lorsque l'entreprise bénéficiaire cesse volontairement ses activités dans un délai de cinq ans à partir de la décision d'octroi de l'aide. A cet égard, la Chambre de Commerce se demande ce que signifie exactement le terme « volontairement », eu égard notamment à la problématique de l'aveu de faillite.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas été plus explicites à ce sujet et se demande par conséquent si un aveu de faillite ou une cessation d'activité pour des raisons économiques est considéré, dans l'esprit des auteurs du projet sous avis, comme une cessation « volontaire » d'activité.

Si tel est le cas, cela serait hautement contreproductif car cela pourrait contribuer à pousser un entrepreneur à ne pas faire aveu de faillite ou à poursuivre une activité déficitaire par crainte de devoir rembourser l'aide précédemment perçue, ce qui ajouterait encore à ses difficultés économiques.

Concernant l'article 23

La Chambre de Commerce s'interroge quant au régime spécial dit de « sécurité alimentaire » qui est abrogé et qui vise les entreprises artisanales et commerciales du secteur de l'alimentation leur permettant d'assurer ou d'accroître la traçabilité et la qualité des produits.

Elle note que le commentaire des articles ne se prononce d'aucune façon sur les motivations de cette suppression et souhaiterait que ce point soit éclairci.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

PEM/DJI