

Luxembourg, le 15 avril 2020

Objet : Projet de loi n°7559¹ visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19. (5459NJE/LMA)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(10 avril 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce accueille avec enthousiasme l'objectif du projet de loi sous avis.
- Le champ d'application est toutefois trop restrictif et doit être, dans l'intérêt général de considérer toute solution viable de lutte contre la pandémie de Covid-19, nécessairement élargi aux entreprises qui ne disposent pas - immédiatement - d'une autorisation de commerce.
- L'aide octroyée doit impérativement pouvoir être versée dès le début du projet et au fur et à mesure de son avancement.
- La Chambre de Commerce et la House of Entrepreneurship rappellent une nouvelle fois leur soutien pour mettre en œuvre d'éventuelles mesures plus vastes et flexibles susceptibles d'aider directement un plus grand nombre d'entreprises.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif « *d'apporter un soutien financier aux entreprises portant un projet d'investissement ou de recherche et de développement lié à la lutte contre la pandémie Covid-19 pour remédier à la crise d'urgence sanitaire actuelle* »², comme ceci est relevé dans l'extrait des travaux du Conseil de Gouvernement du 10 avril 2020. Il vise ainsi à instaurer un régime d'aides incitant les entreprises à réaliser des projets de recherche et développement, et des projets d'investissement liés à la lutte contre le Covid-19³.

L'aide en faveur des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19 peut atteindre 100% des coûts admissibles pour les projets de recherche fondamentale. Elle peut atteindre 80% pour les projets de recherche industrielle ou de développement expérimental, avec une majoration possible de 15% en raison d'une collaboration effective transfrontalière avec une autre entreprise ou un autre organisme de recherche, ou en cas de soutien du projet par au moins deux Etats membres de l'Espace économique européen. L'aide à l'investissement en faveur de la

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² Extrait du compte rendu du Conseil de gouvernement du 10 avril 2020.

³ Le régime d'aides prévu par le Projet se base notamment sur la décision de la Commission européenne du 8 avril 2020, *Luxembourg – Scheme for COVID-19 related R&D aid and investment aid for the production of COVID-19 relevant products.* [Lien vers la décision SA.56954 \(2020/N\).](#)

production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19 est plafonnée à 80% des coûts admissibles du projet.

Le Projet intervient dans un contexte de crise économique exceptionnelle liée à la pandémie de Covid-19, alors que le Gouvernement avait déjà mis en place, afin de pouvoir octroyer rapidement des aides aux entreprises portant un projet de recherche ou d'investissement pertinent pour lutter contre cette pandémie, un régime identique sur la base du règlement grand-ducal du 8 avril 2020 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19⁴. Ce régime était toutefois limité à la période de l'état de crise, raison pour laquelle le Gouvernement a déposé, en parallèle, ce Projet. Le règlement grand-ducal en question devrait ainsi être abrogé dès que le présent Projet entre en vigueur.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de soutenir et d'inciter les entreprises luxembourgeoises à mettre en œuvre des projets liés à la lutte contre la pandémie de Covid-19, alors qu'il n'existe à ce jour aucun vaccin ou remède officiel permettant de combattre efficacement ce virus et que la demande en matériel médical nécessaire pour traiter les personnes infectées augmente dans le monde entier. Ainsi, l'augmentation des capacités de production de matériel médical par les Etats membres est au cœur des mesures déjà prises par la Commission européenne⁵.

La pandémie de Covid-19 constitue une crise sanitaire inédite, déclarée comme urgence de santé publique de portée internationale par l'OMS⁶. En date du 9 avril 2020, l'OMS faisait le lourd bilan de cette pandémie et constatait que « *la propagation du virus à l'échelle planétaire a submergé les systèmes de santé, mis l'économie mondiale à l'arrêt et entraîné des perturbations généralisées dans la société. [...] Plus de 1,3 million de personnes ont été infectées et parmi elles, près de 80000 ont perdu la vie. Cette pandémie va bien au-delà de la crise sanitaire. Elle appelle une riposte de l'ensemble des autorités publiques et de l'ensemble de la société. En 100 jours, la COVID-19 nous a montré les dégâts qu'elle pouvait infliger dans des nations riches. Nous ne savons pas encore les ravages qu'elle pourrait causer dans les pays plus pauvres et plus vulnérables* »⁷.

Il ne fait donc aucun doute que le développement de solutions durables de lutte contre le Covid-19 doit être au cœur des préoccupations des autorités publiques. Il est en effet primordial d'apporter un soutien solide à toute entreprise luxembourgeoise qui propose des solutions concrètes permettant de lutter contre la propagation du virus et de traiter les personnes infectées, ceci afin que les problématiques liées au financement ne freinent pas le développement de telles solutions dont l'utilité ne serait pas limitée au Luxembourg, mais pourrait bien concerner la communauté internationale.

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁸, la Chambre de Commerce rappelle à ce titre que toutes les mesures mises en place doivent considérer qu'il est pour le moment impossible de connaître la durée et l'ampleur des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19.

⁴ [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux](#). La Chambre de Commerce n'a pas été saisie de ce projet de règlement grand-ducal.

⁵ [Lien vers les informations sur les mesures concernées sur le site de la Commission européenne](#), visant entre autres à assurer la disponibilité des fournitures et du matériel pour les Etats membres et à assurer une coordination pendant la crise.

⁶ [Lien vers la déclaration du Directeur général de l'OMS sur le site de l'OMS](#).

⁷ [Lien vers l'allocution liminaire du Directeur général de l'OMS sur le site de l'OMS](#).

⁸ Avis 5430PEM du 16 mars 2020 concernant le projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises en difficulté financière temporaire ; avis complémentaire 5430bisPEM du 18 mars 2020 concernant les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire ; avis 5451PEM/LMA du 2 avril 2020 précité et avis 5455PEM/LMA du 3 avril 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 6 et 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

Il est cependant avéré, au vu des déclarations de l'OMS notamment, que cette pandémie est déjà un évènement historique qui marquera l'humanité. Il est donc important que les mesures mises en place concernant les projets de recherche et développement et d'investissement liés à la lutte contre le Covid-19 s'inscrivent dans une période qui ne peut être limitée à la durée effective de la crise.

La Chambre de Commerce salue donc l'objectif du Projet visant à instaurer un régime durable d'aides à destination des entreprises soutenant des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19, qui se maintiendra au-delà de la période de l'état de crise actuellement considérée.

La Chambre de Commerce regrette toutefois que le Projet reste trop restrictif en ce qui concerne son champ d'application et ne prévoit le versement de l'aide seulement qu'après l'achèvement du projet concerné.

La Chambre de Commerce rappelle également le caractère imprévisible de la pandémie de Covid-19, notamment concernant sa durée et sa périodicité. Par ailleurs, les projets d'investissements industriels ont souvent un temps de mise en œuvre plus important que prévu. Elle espère dès lors que le délai de six mois prévu pour l'achèvement de projets d'investissement soit revu le cas échéant par les instances européennes, de même que le montant de la pénalité de retard, considérant que 9 mois et 15% lui paraissent plus appropriés.

Surmonter la crise économique actuelle nécessitera un soutien massif pour la relance de l'investissement des entreprises. S'il est difficile d'évaluer la pertinence des montants de dépenses totales de 20 millions d'euros et de 10 millions d'euros pour les aides en faveur des projets de recherche et les aides à l'investissement lié la production de produits pertinents, il est certain qu'il faudra augmenter, dès 2020, les dépenses publiques en matière de promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, et de soutien à l'investissement des entreprises. La Chambre de Commerce demande ainsi à ce que soit, dès maintenant, anticipés les moyens financiers nécessaires aux mesures indispensables en la matière.

Le champ d'application du projet de loi est trop restrictif

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait qu'une autorisation de commerce n'est pas requise pour certaines activités visées par le Projet, notamment la recherche et le développement. Il en est de même pour les activités ayant trait au secteur médical et à la santé, alors même qu'il s'agit du secteur principalement concerné et disposant des compétences pour trouver des solutions de lutte contre le Covid-19.

S'il est entendu que ces activités doivent se poursuivre par la commercialisation de solutions viables de lutte contre le Covid-19 afin de bénéficier des aides prévues, il faut cependant prendre en compte la réalité de ces entreprises qui ne disposent pas forcément, dès le début de leur projet, d'une autorisation de commerce. L'obtention de l'autorisation de commerce peut légalement se faire par la suite, avant que la commercialisation ne s'effectue.

La Chambre de Commerce insiste sur le fait qu'exclure les projets portés par de telles entreprises conduirait à exclure potentiellement des solutions viables pour lutter contre le Covid-19, chose que l'on ne peut se permettre de faire au vu de la situation mondiale et en considération des déclarations de l'OMS.

Les modalités d'octroi de l'aide doivent permettre aux entreprises bénéficiaires de disposer des liquidités dès le début du projet.

La Chambre de Commerce rappelle, comme elle l'a déjà fait dans ses avis précédents⁹, que la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 a déjà touché de façon substantielle les entreprises luxembourgeoises, celles-ci subissant actuellement des difficultés de trésorerie importantes du fait de l'absence ou de la réduction substantielle des revenus issus de leurs activités.

Il apparaît dès lors compliqué pour ces entreprises de pouvoir mener à bien un projet de recherche, de développement ou d'investissement lié à la lutte contre le Covid-19 si elles ne disposent pas de liquidités dès le début et tout au long de l'avancement de leur projet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Comme évoqué dans ses considérations générales, la Chambre de Commerce déplore l'exclusion du champ d'application du Projet les entreprises n'ayant pas immédiatement d'autorisation de commerce, alors même que l'urgence et l'ampleur de la situation actuelle nécessitent une prise en compte de toutes les solutions viables qui sont possibles pour endiguer la pandémie. Il est dans l'intérêt de tous de ne pas exclure des entreprises qui peuvent participer à l'effort de recherche et de production indispensable pour faire face au Coronavirus.

Ainsi qu'elle l'a déjà indiqué à plusieurs reprises¹⁰, la Chambre de Commerce déplore une nouvelle fois que des entreprises en difficulté sont exclues et cela même alors que nombre d'entre elles sont tout à fait capables de redresser la barre et de devenir profitables. Ceci est par ailleurs largement démontré dans le cadre du projet *SME Support* (anciennement *Viability Center*) que la Chambre de Commerce a développé en 2018 et qui a depuis sauvé plus d'une cinquantaine d'entreprises pourtant considérées comme étant en difficulté et exclues de tout type d'aide.

La Chambre de Commerce demande ainsi instamment aux auteurs du Projet de prendre en considération la réalité des entrepreneurs et d'élargir le champ d'application à toute entreprise ayant un projet concret et utile de lutte contre le Covid-19.

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce salue la mise en place d'une garantie de couverture et les principes qui la régissent. Une garantie de couverture à hauteur de 50% des pertes aurait le mérite d'être davantage incitative pour les entreprises.

Concernant l'article 7

Comme expliqué dans ses considérations générales, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du Projet de prendre en considération la réalité des conséquences économiques de la crise déjà constatée sur la trésorerie des entreprises luxembourgeoises et demande donc d'inclure, dans les modalités d'octroi de l'aide, le versement d'un acompte de l'aide dès le début du projet en plus de la possibilité de percevoir des acomptes au fur et à mesure avant la réalisation de chacun des investissements en vue desquels l'aide a été octroyée.

⁹ Avis 5430PEM du 16 mars 2020 et 5430bisPEM du 18 mars 2020 précités ; avis 5451PEM/LMA du 2 avril 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 3 de la loi du jj/mm/aaaa relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique et avis 5455PEM/LMA du 3 avril 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 6 et 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

¹⁰ Cfr notamment avis 5430PEM et 5430bisPEM précités.

*

*

*

La Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

NJE/LMA/DJI