

Luxembourg, le 18 mai 2020

**Objet : Projet de loi n°7581<sup>1</sup> ayant pour objet la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19. (5486LMA)**

*Saisine : Ministre des Classes moyennes  
(12 mai 2020)*

## Avis de la Chambre de Commerce

### En bref

- La Chambre de Commerce estime que le projet de loi sous avis devrait aller plus loin et prévoir la possibilité de nouveaux versements de l'indemnité pour les mois à venir qui continueront d'être empreints par la crise économique.
- L'indemnité de 2.500 euros doit faire l'objet des mêmes mesures.
- Le critère ayant trait à la prise en compte du revenu professionnel du travailleur indépendant ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales doit être assoupli et les travailleurs indépendants ayant cotisé sur plus de 2,5 SSM devraient recevoir le montant maximum de l'aide et non être inéligibles.
- Il est nécessaire de prévoir un délai maximum sous lequel un entrepreneur ayant fait sa demande doit obtenir une réponse.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif « *de maintenir en place, à titre temporaire, la nouvelle indemnité d'urgence certifiée qui a été mise en place en faveur des travailleurs indépendants par règlement grand-ducal du 6 mai 2020. Il vise à permettre aux personnes concernées, qui n'auraient pas introduit une demande d'aide durant l'état de crise de le faire pendant un certain temps encore après la fin de l'état de crise. La date limite pour l'introduction des demandes est fixée au 15 juillet 2020* »<sup>2</sup>.

Le règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie

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

<sup>2</sup> Extrait du compte rendu du Conseil de gouvernement du 11 mai 2020.

Covid-19<sup>3</sup> prévoit le versement d'une indemnité en faveur des travailleurs indépendants affectés par la crise économique liée à la pandémie de Covid-19.

Ce règlement grand-ducal cessant ses effets au plus tard à la fin de l'état de crise, le présent Projet, dont la date d'entrée en vigueur prévue est la fin de l'état de crise, permet de prolonger l'accès à cette aide sous les mêmes conditions, afin qu'elle puisse encore être sollicitée après la fin de l'état de crise, telle que fixée par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise<sup>4</sup>.

L'aide est exempte d'impôts et se présente sous la forme d'une subvention en capital forfaitaire d'un montant s'élevant de 3.000 à 4.000 euros, calculée en fonction du revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2019 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension.

### **Considérations générales**

La Chambre de Commerce, conformément à ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise<sup>5</sup>, salue la mise en place d'une aide additionnelle à destination des travailleurs indépendants, plus conséquente que l'aide de 2.500 euros accordée dans une première phase par le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19<sup>6</sup>.

La Chambre de Commerce estime cependant que l'octroi de l'aide ne devrait pas être subordonné à la condition de disposer d'une autorisation d'établissement dans la mesure où, comme indiqué dans ses avis précédents<sup>7</sup>, certaines activités économiques ne requièrent pas d'avoir une telle autorisation.

La Chambre de Commerce salue également la volonté de prendre des mesures pour prolonger la possibilité de bénéficier des aides actuellement existantes, alors qu'il est désormais certain que les conséquences de la crise continueront d'affecter les acteurs économiques après la fin de l'état de crise, tel qu'elle est actuellement fixée.

**Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent se montrer flexibles dès le début, au vu de l'incertitude concernant la durée et les conséquences réelles de la crise. La possibilité de versements additionnels de l'indemnité pour les mois à venir doit donc être prévue.**

La Chambre de Commerce regrette toutefois que de plus amples mesures n'aient pas été prises afin de permettre, au-delà du seul prolongement de la date limite pour pouvoir effectuer la demande d'indemnité, de nouveaux versements de cette indemnité pour les mois à venir qui continueront pourtant d'être empreints par la crise économique.

Pour rappel, l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020<sup>8</sup> révèle que « *les entreprises sont très durement touchées, que*

<sup>3</sup> [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

<sup>4</sup> [Lien vers la loi sur le site de Legilux.](#)

<sup>5</sup> [Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

<sup>6</sup> [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

<sup>7</sup> Avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

<sup>8</sup> [Lien vers l'analyse des résultats de l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises enquête sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

*les liquidités leur font rapidement défaut et que les aides directes actuelles ne suffisent pas pour tenir compte de la situation délicate individuelle d'une grande partie des entreprises, surtout de celles impactées par une fermeture partielle ou complète* ». Il est donc nécessaire de prolonger et d'étendre ces mesures d'aides qui demeurent indispensables pour limiter les effets néfastes de la crise sanitaire sur l'environnement socio-économique du Luxembourg. Par ailleurs, il est souligné qu'en l'absence « *d'une certitude autour de l'efficacité et de la disponibilité d'un vaccin, il reste [...] extrêmement difficile de se prononcer sur l'après-crise, même pour un Etat de petit espace comme le Luxembourg* »<sup>9</sup>.

Au vu de ces considérations et comme déjà indiqué dans ses avis précédents<sup>10</sup>, la Chambre de Commerce rappelle à nouveau 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, y compris en considérant la possibilité d'une seconde vague d'infections.

Afin de garantir le soutien nécessaire aux travailleurs indépendants, y compris pendant la période de reprise des activités qui reste marquée par des restrictions liées à la pandémie de Covid-19, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du Projet sous avis de prévoir la possibilité d'un renouvellement automatique de l'indemnité. L'indemnité octroyée devrait ainsi pouvoir être versée à nouveau durant les mois à venir jusqu'à la fin de l'année 2020, sans nécessité pour les entreprises concernées d'introduire une nouvelle demande, en cas de constatation de la prolongation de leurs difficultés économiques.

Une telle mesure d'accompagnement des travailleurs indépendants durant le processus de reprise progressive des activités est nécessaire afin de permettre à l'économie luxembourgeoise de se relancer, sans perdre au passage certains de ses précieux acteurs. Ceci irait également dans le sens d'une simplification administrative et éviterait l'application de délais supplémentaires dont l'administration aurait besoin pour traiter et analyser de nouvelles demandes, s'il est avéré que la crise économique continue à avoir des impacts au-delà du 15 juillet 2020, ce qui est très fortement prévisible au vu des données économiques actuelles.

### **L'indemnité de 2.500 euros doit faire l'objet des mêmes mesures.**

La Chambre de Commerce se demande par ailleurs pourquoi l'indemnité de 2.500 euros accordée aux travailleurs indépendant dans le cadre du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 ne fait pas l'objet des mêmes mesures que celles visées par le présent Projet.

Dans un souci de cohérence et pour permettre aux travailleurs indépendants d'avoir accès à cette indemnité dans les mêmes conditions que les autres subventions mises en place, la Chambre de Commerce estime que l'indemnité de 2.500 euros précitée doit être intégrée dans le présent Projet afin d'être également accessible aux demandeurs jusqu'au 15 juillet.

### **Le critère ayant trait à la prise en compte du revenu professionnel du travailleur indépendant ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales doit être assoupli.**

L'article 3, point 3° du Projet dispose que « *le revenu professionnel du travailleur indépendant ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2019 augmenté, le cas*

<sup>9</sup> [Lien vers l'extrait de l'article « Préparer le terrain pour la relance et l'après-crise » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

<sup>10</sup> Voir notamment l'avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

*échéant, des pensions versées par organisme d'assurance pension doit être supérieur ou égal à la moitié du salaire social minimum et ne doit pas dépasser le montant de deux fois et demi le salaire social minimum ».*

La Chambre de Commerce se demande si ce revenu est considéré annuellement ou par mois au prorata de la durée d'exercice en 2019. Si la prise en compte est annuelle, les travailleurs indépendants qui ont commencé leur activité au cours de l'année 2019 se verraient en majorité exclus de cette aide. Ceux ayant démarré leur activité en 2020 seront exclus de fait. Il est donc nécessaire de prendre en compte le revenu par mois au prorata, et de le préciser dans le texte du Projet.

La Chambre de Commerce attire également l'attention sur le fait que la prise en compte du revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2019 n'est pas forcément représentatif du taux de cotisation pour un travailleur indépendant, notamment pour ceux qui exercent depuis de nombreuses années.

Afin de ne pas pénaliser les travailleurs indépendants qui auraient eu une année 2019 moins fructueuse et donc auraient moins cotisé, la Chambre de Commerce propose que le revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales puisse être prouvé plus largement, y compris par rapport au revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales des années antérieures comprises entre 2016 et 2019. Afin de ne pas pénaliser les travailleurs indépendants ayant commencé leur activité en 2020, la Chambre de Commerce propose également qu'ils puissent utiliser le montant du revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2020.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève que, conformément à l'article 4 du Projet, plus le revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales augmente, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension est important, plus le montant de l'indemnité accordée augmente. L'augmentation de l'indemnité se justifie par la hausse du manque à gagner dû à la crise pour le travailleur indépendant. Selon cette logique, il semble inéquitable que les travailleurs indépendants qui ont cotisé le plus et donc au-delà de deux fois et demi le salaire social minimum soient complètement exclus du bénéfice de la présente aide. La Chambre de Commerce demande donc à ce que ces travailleurs indépendants puissent au moins bénéficier de l'indemnité correspondant au montant maximum cotisé admis, soit 4.000 euros<sup>11</sup>.

**Un délai maximum pour la réception d'une réponse quant à la demande d'indemnité doit être prévu.**

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne prévoit pas de délai maximum pour le paiement de l'indemnité ou l'envoi d'une réponse au demandeur concernant sa demande. Comme elle l'a déjà signalé dans ses avis précédents<sup>12</sup>, la Chambre de Commerce rappelle que la survie des entreprises durant cette période de crise dépend en grande partie de la mise à leur disposition rapide de liquidités.

La Chambre de Commerce attire à nouveau l'attention sur le fait que les délais actuellement appliqués au traitement des demandes et au paiement des aides précédemment mises en place s'avèrent trop longs et de ce fait, non adaptés aux besoins actuels urgents des entreprises en termes de trésorerie.

<sup>11</sup> Ceci serait par ailleurs cohérent avec la logique du chômage partiel applicables aux salariés, qui permet de recevoir au maximum une indemnité allant jusqu'à deux fois et demi le salaire social minimum (Art. 2 du règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1975 portant fixation du taux d'indemnisation des chômeurs partiels).

<sup>12</sup> Voir notamment l'avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

La Chambre de Commerce estime donc qu'il serait opportun de prévoir un délai maximum pour le versement de l'indemnité ou la réception d'un refus quant à la demande. Un délai de 21 jours, soit 3 semaines à partir de la réception d'une demande complète paraît raisonnable et assurerait que les travailleurs indépendants disposent des fonds au moment où ils en ont besoin, ou puissent à tout le moins s'organiser si leur demande est refusée.

La Chambre de Commerce salue néanmoins le fait que la fiche financière indique que l'adaptation d'un système informatique nécessaire au dispositif d'aide se fera dans les prochains jours et espère que ceci contribuera à réduire les délais de traitement des demandes.

Le budget alloué pour cette mesure est estimé à 55 millions d'euros, ce qui permet de répondre à environ 15.700 demandes dans l'hypothèse d'une aide moyenne à 3.500 euros. Il y a selon le STATEC environ 28.000 indépendants au Luxembourg, toutes activités confondues. Le budget alloué semble *a priori* suffisant, mais il est difficile de l'affirmer en cette période d'incertitude. Or, l'article 7 stipule que « *l'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle* ». La Chambre de Commerce souhaite avoir la garantie que toute demande justifiée d'indemnités sera acceptée sans contraintes de budget.

Finalement, concernant l'article 8 alinéa 3 en projet, la Chambre de Commerce estime qu'il n'appartient pas au Ministre seul, de constater les faits entraînant la perte de l'indemnité.

\* \* \*

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 formulées ci-avant.

LMA/DJI