

Luxembourg, le 29 mai 2020

Objet : Projet de loi n°7594¹ visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19. (5507LMA/NJE)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(22 mai 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue le projet de loi sous avis.
- Son champ d'application est toutefois trop restrictif et doit être élargi aux entreprises qui ne disposent pas d'une autorisation d'établissement. De même, les entreprises touchées par la crise qui doivent investir pour une mise aux normes de leurs équipements doivent pouvoir accéder à cette mesure. La Chambre de Commerce propose d'augmenter parallèlement au Projet la bonification d'impôt pour investissement afin de soutenir l'investissement privé dans son ensemble.
- L'aide octroyée doit impérativement pouvoir être versée dès le début du projet et au fur et à mesure de son avancement.
- Finalement, le budget total alloué de 30 millions d'euros apparaît insuffisant au regard des besoins réels de l'économie.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») s'inscrit dans le cadre de la politique de relance de l'économie luxembourgeoise suite à la crise sanitaire et économique provoquée par la pandémie de Covid-19. Il a pour objectif d'inciter les entreprises, qui se trouvent actuellement en difficulté financière suite à la baisse significative de leur chiffre d'affaires, à réaliser des investissements.

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

Le Projet propose la mise en œuvre de trois types d'aides :

1. une aide à l'investissement en faveur des projets de développement,
2. une aide à l'investissement en faveur des projets d'innovation de procédé et d'organisation, et
3. une aide à l'investissement en faveur des projets d'efficacité énergétique ou de dépassement des normes environnementales.

Ces aides prennent la forme d'une subvention en capital dont l'intensité varie selon la taille de l'entreprise, versée après la clôture du projet d'investissement. L'intensité de l'aide relative aux projets de développement peut être majorée si l'investissement s'inscrit dans le cadre d'une économie circulaire, contribuant ainsi à la protection de l'environnement.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de stimuler les investissements des entreprises durant cette période de Covid-19, initiative qui s'inscrit dans la politique de relance durable de l'économie luxembourgeoise afin de rebondir rapidement après la crise que les entreprises traversent actuellement. Dans ce contexte de crise ayant substantiellement détérioré le climat d'investissement, il est en effet essentiel de soutenir et d'inciter les entreprises luxembourgeoises à réaliser des investissements stratégiques leur permettant de continuer de se développer afin d'augmenter leur productivité et leur compétitivité sur le long terme, alors que de tels investissements auraient autrement été annulés ou reportés en raison de cette crise et de l'actuel manque de liquidités des entreprises.

La Chambre de Commerce est, par ailleurs, satisfaite que le Projet favorise la transition environnementale des entreprises par l'intermédiaire de mécanismes incitatifs. L'économie circulaire, tout particulièrement, est l'un des piliers de la croissance qualitative indispensable à la compétitivité de demain.

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 salue le fait que les aides proposées par le présent Projet prennent la forme d'une subvention en capital. Elle regrette cependant, comme déjà indiqué dans ses avis précédents², que le versement d'un acompte de l'aide dès le début du projet ne soit pas prévu dans les modalités d'octroi de l'aide, en plus de la possibilité de percevoir des acomptes au fur et à mesure de la réalisation des investissements en vue desquels l'aide a été octroyée.

Afin d'atteindre l'objectif essentiel du présent Projet, qui est de faire face au manque de liquidités des entreprises durant la crise actuelle et de les inciter à réaliser des investissements afin qu'elles puissent rebondir après la crise, il est essentiel que l'aide proposée leur permette justement de disposer de liquidités dès le début de leurs projets. Dans le contexte économique actuel, de nombreuses entreprises ont des difficultés de trésorerie importantes du fait de l'absence ou de la réduction substantielle des revenus issus de leurs activités. Il apparaît compliqué, voire impossible, pour ces entreprises de pouvoir mener à bien un projet de développement, d'innovation de procédé et d'organisation, d'efficacité énergétique ou d'adaptation aux normes environnementales si elles ne disposent pas de liquidités dès le début et tout au long de l'avancement de leur projet.

² Avis 5459NJE/LMA du 15 avril 2020 concernant le 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 et avis complémentaire 5459bisNJE/LMA du 20 mai 2020 concernant les amendements parlementaires au 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.

La Chambre de Commerce rappelle à ce titre que le Conseil d'Etat avait d'ailleurs avisé en ce sens dans son avis 60.176³ concernant le projet de loi n°7559 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19⁴ en indiquant qu'au regard du montant parfois substantiel des investissements projetés, « *l'efficacité de l'aide sera renforcée si le versement d'un acompte peut avoir lieu dès le moment de l'acceptation de la demande d'aide* ». Ainsi, le Conseil d'État avait suggéré « *de compléter l'article 6, paragraphe 2 [du projet de loi n°7559, susmentionné], par l'indication de la justification par l'entreprise requérante, du besoin du versement d'un ou de plusieurs acomptes, de leur montant et de leur périodicité* ». La Chambre de Commerce réitère donc ce commentaire concernant l'article 6(2) du présent Projet ayant trait aux modalités de la demande d'octroi de l'aide.

L'allocation des fonds dès le début du projet et au fur et à mesure de son avancement est une condition du succès de cette aide et donc de la politique de relance suite à la crise mise en place au Luxembourg.

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

La Chambre de Commerce estime également 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 déjà indiqué dans ses avis précédents⁵, certaines activités économiques ne requièrent pas d'avoir une telle autorisation.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'exclusion du Projet des investissements visant à se conformer aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur. En effet, dans l'édition de juin 2019 du Baromètre de l'Economie, 27% des entreprises luxembourgeoises de 10 salariés et plus ont déclaré devoir investir pour une mise aux normes de leur équipement en 2019 et 2020. Il s'agit dès lors d'un des principaux types de projets d'investissements des entreprises, des investissements par essence obligatoires pour celles-ci. Ces investissements risquent de mettre en péril une partie des entreprises en manque de liquidité du fait de la crise. Dès lors, la mesure proposée par le projet se révèle aussi indispensable pour qu'elle puisse mener à bien ce type d'investissement. Plus largement, la Chambre de Commerce soutient la mise en œuvre d'une mesure non-discriminatoire de soutien aux investissements privés. Elle propose ainsi d'augmenter significativement pour les deux prochaines années la bonification d'impôt pour investissement définie à l'article 152bis de la loi concernant l'impôt sur le revenu (LIR).

Les modalités de preuve de la perte du chiffre d'affaires doivent être assouplies

L'article 1(2) du Projet dispose que les entreprises doivent avoir « *subi une perte du chiffre d'affaires d'au moins 15 pour cent suite à la pandémie du covid-19 sur les mois d'avril et mai 2020 par rapport à la même période de l'année fiscale 2019 ou à la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires concernant l'exercice fiscal 2019. Lorsque l'entreprise a été créé au cours des années fiscales 2019 ou 2020, la perte du chiffre d'affaires est constatée sur base de la moyenne mensuelle de l'ensemble du chiffre d'affaires réalisé depuis sa création* ».

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁶, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que la prise en compte du chiffre d'affaires sur les mois d'avril et mai 2019 ou du chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 n'est pas forcément représentatif des résultats d'une entreprise, notamment pour les entreprises qui existent depuis de nombreuses années. De la même

³ [Lien vers l'avis 60.176 sur le site du Conseil d'Etat.](#)

⁴ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

⁵ Avis 5459NJE/LMA et avis complémentaire 5459bisNJE/LMA, précités.

⁶ Avis 5485LMA du 18 mai 2020 concernant le projet de loi n°7580 ayant pour objet la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur de certaines entreprises commerciales et artisanales dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

façon, pour les entreprises créées en 2019 ou 2020, la prise en compte du chiffre d'affaires mensuel moyen réalisé depuis sa création n'est pas forcément représentatif de la santé économique d'une jeune entreprise, dans la mesure où le chiffre d'affaires augmente généralement progressivement, au fur et à mesure de l'évolution de cette jeune entreprise. Il est donc nécessaire de pouvoir prendre en compte le chiffre d'affaires qu'une telle entreprise avait estimé pour la période concernée par la crise, car ses investissements sur cette période sont aussi liés à l'évolution prévue de son chiffre d'affaires.

Afin de ne pas pénaliser les entreprises qui auraient eu une année 2019 moins fructueuse, la Chambre de Commerce propose que la perte de chiffre d'affaires puisse être prouvée plus largement, y compris par rapport au chiffre d'affaires moyen des années antérieures comprises entre 2016 et 2019. Afin de ne pas pénaliser les jeunes entreprises, la Chambre de Commerce propose également qu'elles puissent prouver leur perte de chiffre d'affaires par rapport à un chiffre d'affaires estimé pour la période concernée par la crise, au regard notamment de l'évolution du chiffre d'affaires mensuel au cours des mois précédents depuis la création de l'entreprise. Dans une telle situation et pour que les abus ne soient pas possibles, il devrait être permis aux entreprises concernées de joindre à leur demande les documents *in tempore non suspecto* justifiant l'estimation indiquée, comme leur business plan.

Le budget total alloué au Projet est insuffisant pour faire face aux besoins des entreprises

La Chambre de Commerce a mené du 8 au 15 avril 2020 une enquête concernant les défis des entreprises et les mesures d'aides, enquête à laquelle ont répondu près de 2.600 dirigeants d'entreprises au Luxembourg. 59% des entreprises répondantes ont déclaré avoir complètement arrêté leurs activités en raison de la crise Covid-19. Surtout, plus d'une entreprise sur quatre n'avait déjà plus de réserve de liquidités à cette date. Ces entreprises, qui représentent une part importante du tissu économique, n'auront pas les moyens de réaliser des investissements au moment de la reprise de leur activité, et ceci pour de nombreux mois. Le Projet est ainsi essentiel pour leur permettre de réinvestir, au plus tôt, d'ici la fin de l'année 2020. Dès lors, le budget maximal alloué à cette mesure, à savoir 30 millions d'euros, apparaît insuffisant face aux besoins des entreprises. La Chambre de Commerce demande à ce que ce montant soit au moins doublé, afin de s'assurer que toutes les entreprises pouvant légitimement avoir accès à cette aide puissent en bénéficier. Ceci est indispensable pour la pérennité et la compétitivité des entreprises et pour atteindre l'objectif de stimulation des investissements des entreprises en lien avec le Projet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

Sans préjudice des remarques formulées par ailleurs concernant la nécessité de disposer d'une autorisation d'établissement, la Chambre de Commerce demande de supprimer le point 6° libellé comme suit : « *les entreprises qui ne disposai[en]t pas d'autorisation d'établissement avant le 18 mars 2020* » alors qu'il prête à confusion.

Concernant l'article 2

Dans un souci de cohérence avec le projet de loi en cours visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19⁷ et dans la mesure où la

⁷ [Lien vers le projet de loi 7559 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

plupart des définitions du présent Projet sont reprises de l'article 2 de la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, la Chambre de Commerce recommande d'ajouter également la définition de l'étude de faisabilité dont référence est faite dans le point 4° concernant le « *début du projet* ». Ainsi, la définition de l'article 2, point 10, de la loi précitée du 17 mai 2017 devrait être reprise dans le présent Projet.

Concernant l'article 3

A l'instar des termes « *efficacité énergétique* » ; « *innovation d'organisation* » et « *innovation de procédé* » qui sont définis dans l'article 2 du Projet, la Chambre de Commerce estime qu'il serait plus clair d'inclure également une définition du « *projet de développement* » dans l'article 2 du Projet, en lieu et place des précisions données au paragraphe (2) du présent article.

Concernant l'article 6

Il n'est plus à démontrer que la pandémie de Covid-19 est une crise sanitaire inédite qui a impacté l'ensemble des acteurs économiques. La nécessité de fournir une justification que la baisse du chiffre d'affaires est liée à la pandémie de Covid-19 requise par le point 2° paraît ainsi superfétatoire. Comme déjà relevé dans ses avis précédents⁸, une telle exigence ne fera que complexifier la constitution du dossier de demande pour les entrepreneurs puisqu'il leur faudra fournir de la documentation supplémentaire pour prouver ce qui est pourtant évident au vu de la crise actuelle. Cette exigence contribuera également à allonger les délais de traitement des dossiers de demande par l'administration qui devra vérifier des documents supplémentaires qui, de plus, ne seront pas homogènes puisqu'il est simplement fait mention d'une « justification ». La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du Projet sous avis de remplacer cette condition par une présomption réfragable de causalité, afin d'aller vers une simplification administrative et un traitement plus rapide des demandes.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que les « *les comptes annuels de l'année fiscale 2019, y compris une preuve concernant la baisse du chiffre d'affaires pour les mois d'avril et mai 2020 par rapport à la même période en 2019* » sont demandés. Il est nécessaire de préciser que la fourniture de ces documents n'est pas applicable aux entreprises n'ayant pas de comptes annuels pour 2019, conformément à l'article 1(1) point 2° du Projet.

Enfin, la Chambre de Commerce demande qu'il soit prévu, dès maintenant et au vu de la durée encore inconnue des conséquences de la crise, que le délai de soumission de la demande d'aide prévu jusqu'au 1^{er} décembre 2020 puisse être allongé, le cas échéant.

Concernant l'article 8

La Chambre de Commerce s'interroge quant au fait de savoir si la référence à la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire, mentionnée au paragraphe 2 de l'article sous analyse, est suffisamment englobante au regard des différentes aides d'ores et déjà mises en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la crise COVID-19.

Elle préconise dès lors de revoir la formulation de cet article afin d'assurer une meilleure sécurité juridique pour les entreprises.

⁸ 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.

Concernant l'article 12

Concernant le paragraphe (3), 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.

LMA/NJE/DJI