



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/20/2025

27 mai 2025

Crédit d'impôt Start-up

relatif au

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Par lettre du 4 avril 2025, au nom du ministre des Finances, Monsieur Bob Kieffer, directeur du Trésor, a soumis à la Chambre des salariés le projet de loi sous rubrique pour avis.

1. Objet de la proposition de loi

1. Antérieurement au présent projet, les honorables députés Laurent Mosar et Gilles Roth ont déposé en 2022 une proposition de loi en vue de soutenir les micro-, petites et moyennes entreprises (PME) actives dans les domaines numérique et/ou de la durabilité par un abattement fiscal à destination des investisseurs leur apportant des fonds propres. Cette initiative visait, après plusieurs années de crise sanitaire, à renforcer l'écosystème luxembourgeois des jeunes entreprises innovantes (dites start-ups) en leur facilitant l'accès aux financements et en favorisant leur développement au cours de leurs dix premières années d'existence, soit la phase la plus risquée de leur développement.

2. Dans la continuité, le présent projet de loi, déposé par le ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth, **a pour objectif d'améliorer l'accès au financement des jeunes entreprises innovantes (dites start-ups)** au cours de leurs premières années d'existence dans un écosystème luxembourgeois ainsi rendu plus attractif. Conformément à l'engagement pris dans l'accord de coalition gouvernementale pour la période 2023-2028, **il instaure ainsi un nouveau crédit d'impôt (CI) dit start-ups (CI-SU) à destination des personnes physiques**, pour mobiliser et rediriger l'épargne luxembourgeoise en faveur de la diversification et de la compétitivité de l'économie nationale.

3. Si la première proposition de loi s'inspirait d'un constat dressé notamment par la Fondation IDEA¹, le présent projet fait référence au Rapport Draghi « *The future of European competitiveness - A competitiveness strategy for Europe* » (septembre 2024) qui a souligné le fait que nombre de jeunes entreprises innovantes européennes cherchent leurs financements en dehors de l'Union européenne ainsi qu'à une étude commandée en 2022 par le ministère de l'Économie montrant le caractère crucial d'un financement précoce pour la croissance des start-ups et éviter leur délocalisation².

4. Selon le ministère de l'Économie, l'écosystème start-up du Luxembourg comptait en 2023 quelque 600 start-ups. À en croire les auteurs du projet, il est « *très complexe de mettre en évidence un chiffrage précis de l'effet budgétaire de cette disposition fiscale.* » Le Luxembourg Business Angel Network (LBAN), quelque 200 investisseurs privés, a levé plus de 8 millions d'euros en 2021 et en 2022, tous investissements confondus³, ce qui pourrait constituer un déchet fiscal hypothétique (et statique) inférieur à 2 millions d'euros par an. Un déchet fiscal forfaitaire entre 2,5 millions et 7,5 millions d'euros par an a été retenu pour les besoins du présent projet, à partir de l'année budgétaire 2027.

5. Si, en 2019, le ticket moyen était évalué entre 50.000 et 100.000 euros par LBAN⁴, l'investissement direct moyen au long cours dans les start-ups par les membres du LBAN semble plutôt tourner autour de 285.000 euros par investisseur dit providentiel (IP), selon ses propres données. En 2020, le ticket médian s'élevait à 350.000 euros.

¹ Épargne excédentaire estimée à 2 milliards d'euros et actions similaires des pays limitrophes, jugées essentielles dans les pays les plus dynamiques et performants en termes d'entrepreneuriat.

² Startup Genome, *Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking*, décembre 2022.

³ C'est-à-dire, par exemple, y compris dans des sociétés non luxembourgeoises n'ayant pas d'établissement stable à Luxembourg, dans des sociétés ayant une durée d'existence ou une taille qui n'entreraient pas dans le champ d'application de la présente disposition ou des sociétés qui feraient partie des secteurs exclus, etc.

⁴ La Chambre de commerce avançait pour sa part une fourchette comprise entre 25.000 et 200.000 euros.

2. Mesures prévues

6. À la suite des crédits d'impôt préexistants dans la loi concernant l'impôt sur le revenu, le législateur propose d'ajouter un nouveau crédit d'impôt pour investissement dans une jeune entreprise innovante (dit start-ups) applicable à partir de l'année d'imposition 2026 et accordé sur demande (uniquement par voie d'assiette) à tout contribuable personne physique résidente ou non résidente (assimilée au sens de l'article 157ter) qui fournit la documentation probante.

7. Les critères principaux suivants doivent être respectés afin de pouvoir bénéficier dudit crédit d'impôt.

Critère	Description
Type d'investissement	Acquisition de nouvelles parts ou actions nominatives et représentatives du capital social de la start-up, lors de la constitution de la société ou d'une augmentation de capital. Les parts ou actions doivent être détenues directement et entièrement libérées en numéraire à la fin de l'année d'imposition.
Durée de détention	L'investissement doit être détenu directement et de manière continue par le contribuable pendant au moins trois ans ⁵ .
Lien avec la start-up	L'investisseur ne doit pas avoir de lien de subordination salariée avec la start-up et ne doit pas être considéré comme fondateur de la start-up.
Âge et taille de la Start-up	La start-up, organisme à caractère collectif sous la forme d'une société de capitaux ou d'une société coopérative, doit être constituée depuis moins de cinq ans, employer moins de cinquante salariés , et avoir un total de bilan ou un chiffre d'affaires n'excédant pas 10 millions d'euros .
Activité innovante	La start-up doit employer au moins 2 personnes en équivalent temps plein et exercer une activité à caractère innovant, avec au moins 15% de ses dépenses de fonctionnement dédiées à la recherche et au développement (R&D) au cours d'au moins une des trois années précédentes ⁶ (à certifier par un réviseur d'entreprises agréé ou un expert-comptable).
Montant minimum de l'investissement	Le crédit d'impôt n'est pas accordé pour des investissements inférieurs à 10.000 euros.
Plafond de détention	Si l'investisseur détient plus de 30% du capital social de la start-up après l'investissement, la partie de l'investissement qui dépasse ce seuil n'est pas éligible au crédit d'impôt. Le montant total investi dans la start-up par tous les investisseurs éligibles ne doit pas dépasser 1,5 million d'euros, tout dépassement n'étant pas non plus éligible au CI.

⁵ Le non-respect de cette condition de détention minimale donne lieu à une imposition rectificative des années d'imposition au titre desquelles le crédit d'impôt start-up a été accordé. Il est renoncé à l'imposition rectificative si cette condition de détention minimale ne peut être remplie en raison de la faillite de l'entité dans laquelle l'investissement est réalisé, ou en raison du décès, de l'invalidité ou de l'incapacité de travail permanente du contribuable. ».

⁶ C'est-à-dire les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme de connaissances ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour développer de nouvelles applications, qu'il s'agisse de produits, de services, de procédés, de méthodes ou d'organisations. Sont prises en considération pour la vérification du seuil de 15% les frais de personnel supportés par l'entité start-up au titre des salariés effectuant des travaux de recherche et développement et les coûts du matériel qui est affecté à ou utilisé dans le cadre de travaux de recherche et développement.

Critère	Description
Montant du crédit d'impôt	Le crédit d'impôt est de 20% du montant de l'investissement éligible, avec un crédit annuel maximum de 100 000 euros⁷. Si le CI dépasse la créance d'impôt due par le contribuable au titre de l'année d'imposition, la différence ne lui est pas restituable, mais elle est reportable sur l'année d'imposition suivante et imputée sur la cote d'impôt due.

8. La société bénéficiaire de l'investissement de son investisseur providentiel (*business angel*) doit être résidente pleinement imposable ou résidente d'un État partie à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) et pleinement imposable à un impôt correspondant à l'impôt sur le revenu des collectivités. Si elle réside dans un autre État, elle doit disposer d'un établissement stable indigène.

3. Observations de la Chambre des salariés

9. Le présent projet de loi représente donc un avatar de la proposition de loi de 2022 et repose entre autres sur les réflexions du Rapport Draghi et l'évaluation du consultant Startup Genome mentionnés ci-avant.

10. Selon le premier, il convient, entre autres, de développer des incitations pour les investisseurs providentiels (ainsi que pour les investisseurs privés ou publics en capital d'amorçage) afin d'accélérer la création d'entreprises innovantes. Ces investisseurs providentiels, qui, selon ledit Rapport, sont des personnes fortunées qui investissent leurs propres deniers pour leur propre compte⁸ dans des start-ups de préférence locales, seraient devenus de plus en plus importants en tant que source de fonds propres au niveau mondial ; aux États-Unis, ils fourniraient même aux premiers stades de financement un volume de fonds qui dépasse celui des sociétés de capital-risque (venture-capital). C'est pourquoi, le Rapport Draghi propose, par exemple, de retarder l'imposition des plus-values provenant de la vente d'actions de sociétés non cotées, si elles sont réinvesties dans des sociétés innovantes en phase de démarrage.

11. D'après le second, en dépit de la présence significative de High Net Worth Individuals (HNWI⁹) et de Family Offices au Luxembourg, leur potentiel de financement de start-ups ne serait pas pleinement exploité, sans pouvoir toutefois trancher entre une explication liée à un manque de sensibilisation ou à un manque d'incitations. En outre, l'évaluation soulignait que les rendements de l'immobilier au Luxembourg étaient souvent plus attrayants que les investissements en capital-risque, d'autant plus qu'il manquait d'incitants fiscaux pour ces investisseurs providentiels, alors que des allègements fiscaux lourds existent pour les investisseurs immobiliers et que ces incitants sont présents ailleurs en Europe (par exemple en Belgique, où une réduction d'impôt entre 25 et 45% du montant investi est offerte).

12. Plus généralement, la Commission européenne a intégré à son tableau de bord le sort des jeunes entreprises innovantes en vue de renforcer la compétitivité du marché intérieur et l'Union des marchés des capitaux, au sein desquels on trouve les investisseurs providentiels privés, alors que l'épargne privée européenne serait actuellement sous-exploitée dans le financement de l'économie.

⁷ Les conditions et seuils visés ainsi que le montant du crédit d'impôt sont à déterminer individuellement pour chaque conjoint imposable collectivement.

⁸ Lors de son lancement en 2004, LBAN indiquait à Paperjam compter dans ses rangs « des personnes qui travaillent dans les fonds d'investissement, des comptables, des avocats. »

⁹ Catégorie pour laquelle le seuil d'entrée est d'un million de dollars détenu sous la forme d'actifs liquides. Selon le Conseil économique et social, il y avait 231 ménages fiscaux résidents et 38 ménages non résidents, toutes classes d'imposition confondues, dont le revenu imposable dépassait le million d'euros en 2021.

13. À l'époque, notre Chambre avait exprimé une appréciation négative au sujet de l'abattement fiscal proposé par les députés Roth et Mosar aux fins de faire financer les start-ups par des personnes physiques.

- 1) Tout d'abord, la part minimale d'activités dédiées retenue comme critère d'éligibilité paraissait trop faible pour s'assurer que l'entreprise a bien pour objectif principal le type d'activité soutenu ; dans le cas présent, un minimum certifié de 15%¹⁰ de ses dépenses de fonctionnement¹¹ doit être dédié à la recherche et au développement, couvrant à la fois les frais de personnel supportés et les coûts du matériel.

Par analogie, la taxe d'abonnement de 0,05% est réduite à 0,03% si l'organisme de placement collectif détient une part d'au moins 20% de ses avoirs nets investis dans des activités économiques durables et, donc, si 80% de ceux-ci le sont dans des activités non durables, caractérisant dès lors le fonds comme tel. Si l'on peut admettre qu'il existe sans aucun doute d'autres frais d'exploitation périphériques, liés par exemple à l'intégration du marché, à la communication ou à la diffusion de l'innovation que la start-up doit prendre à sa charge, l'entreprise reste-t-elle une jeune pousse expérimentant une nouvelle activité, un nouveau produit sur un marché émergent si, par exemple, 50% de ses dépenses résiduelles ne sont pas consacrées à la R&D (sans que l'on sache par ailleurs ce à quoi elle dédie jusqu'à 85% résiduels de ses frais) ? **Selon notre Chambre, il conviendrait au minimum d'établir des critères plus transparents et vérifiables des postes de dépenses de la start-up**, si pas renforcer le niveau d'efforts consentis pour la R&D.

Comme les critères définissant l'entreprise innovante et la R&D sont calqués sur la réglementation européenne et le projet de loi ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation (en attente de la dispense du second vote constitutionnel), **la question se pose de savoir si le certificat émanant de Luxinnovation en vue d'attester que la jeune pousse développe en effet des produits, services ou procédés innovants** (neufs ou substantiellement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur considéré et présentant un risque d'échec technologique ou industriel dans un avenir prévisible) **figure ici aussi parmi les conditions** ; il s'agit en effet de garantir à l'investisseur privé mais aussi vis-à-vis des deniers publics que l'on a bien à faire à une vraie start-up, en sus de la certification par l'expert-comptable proposée.

- 2) Ensuite, la circonspection était de mise quant à la **destination géographique finale de l'investissement réalisé par la personne physique providentielle résidente ou assimilée** et aux déperditions de liquidités qui seraient investies dans des entreprises non résidentes en vertu du principe de la libre circulation des capitaux régissant l'Union européenne. En 2020, selon des données de LBAN, à peu près un tiers de l'investissement des membres s'est dirigé vers des start-ups locales, tandis que les deux autres tiers restants étaient investis à l'international, principalement en Europe ; ce comportement pourrait d'ailleurs logiquement s'expliquer par l'étroitesse du marché luxembourgeois.

Notre Chambre prend acte de l'argumentaire étayé des auteurs du projet, qui renvoie à la jurisprudence et à la réglementation européennes, selon lequel il y aura nécessairement une composante indigène imposée dans l'investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal, car il leur serait permis de viser des sociétés à ancrage national, le cas échéant, par des établissements stables ou des filiales indigènes sis au Luxembourg afin d'octroyer le CI-SU.

La CSL ne cherche pas à déterminer si l'approche et l'argumentaire des auteurs sont désormais conformes au cadre légal européen¹² relatif aux aides d'État (contrairement à

¹⁰ Au lieu de 20% précédemment, taux jugé trop limitatif par le précédent gouvernement qui avait déjà dans ses tiroirs le projet d'un crédit d'impôt start-ups, bloqué par les effets de la crise de la covid-19.

¹¹ A l'instar, par exemple, de ce qui pratique en France vis-à-vis des jeunes entreprises innovantes.

¹² Les restrictions à la libre circulation des capitaux resteraient possibles et justifiées dès lors qu'elles poursuivent un objectif reconnu d'intérêt général, de manière proportionnée à celui-ci en ce que sont admis les investissements dans des sociétés non résidentes si elles disposent d'un établissement stable au Luxembourg ainsi que les investissements dans les filiales (organismes à caractère collectif) luxembourgeoises d'entités non résidentes. Qui plus est, il serait légitime pour les États membres, en matière d'avantages fiscaux, d'exiger un lien suffisamment étroit entre les parties bénéficiaires, à savoir la société non résidente et le contribuable personne physique. L'efficacité des contrôles fiscaux visant à vérifier l'éligibilité de l'investissement au crédit d'impôt est également invoquée comme raison légitime à la restriction de la libre circulation des capitaux. En outre, les auteurs soulignent que les États-membres

l'ancienne loi RAU) et s'ils tiennent la route face à un probable examen de la question par les autorités européennes. Elle attire toutefois l'attention du législateur sur le fait suivant : peu de choses semblent distinguer la définition des sociétés éligibles dans le présent projet de celle formulée dans la proposition de 2022 qui faisait déjà référence à la présence nécessaire d'un établissement stable indigène si l'entreprise était sise en dehors du Luxembourg.

Or, en 2022, **le Conseil d'État a formulé de sérieux doutes quant à la solidité de l'argumentaire défendu** de manière analogue par les auteurs de la proposition de loi vis-à-vis de la logique européenne en matière d'aide d'État, de distorsion de la concurrence ou de l'égalité des contribuables devant la loi : *« Le choix des auteurs d'étendre l'applicabilité de la déduction aux sociétés immatriculées dans un autre État membre et disposant d'un établissement stable au Grand-Duché n'épuise cependant pas la critique opérée à ce type de régime du point de vue du droit de l'Union européenne. »* Selon le Conseil d'État, du point de vue de l'entreprise bénéficiaire de l'investissement justifiant l'octroi de l'aide fiscale (alors l'abattement) et qui est au centre du problème, la Commission européenne a déjà retenu par ailleurs qu'un tel régime constituait une aide d'État. En outre, *« dans la situation considérée, les contribuables luxembourgeois seront incités à ne pas investir dans des sociétés établies dans d'autres États membres car exclues du régime juridique proposé. Corrélativement, le régime proposé aura pour effet de les inciter à maintenir leurs capitaux à l'intérieur des frontières nationales. Il est dès lors probable que celui-ci constitue une entrave à la libre circulation des capitaux. »* Additionnement, *« l'emploi des termes 'établissement stable au Grand-Duché' ne permet pas au contribuable investisseur de déterminer avec la prévisibilité requise par le principe de sécurité juridique la conséquence fiscale de son investissement dans une société établie dans un des États membres de l'Espace économique européen »*. Enfin, *« le régime, tel que proposé, instaure une différence de traitement entre les contribuables luxembourgeois. Le contribuable qui investira dans une société de capitaux de droit luxembourgeois ou dans une société de capitaux d'un autre État membre ayant un établissement stable au Luxembourg pourra bénéficier de l'abattement. En revanche, le contribuable luxembourgeois qui investirait dans une entreprise similaire immatriculée dans un autre État membre, éventuellement sous une forme différente que celles énoncées [...] et qui n'aurait pas d'établissement stable au Grand-Duché n'en bénéficierait pas. Dans la mesure où les deux catégories de contribuables se trouvent dans des situations tout à fait comparables, les dispositions sous avis se heurtent au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution. »*

- 3) Plus fondamentalement aux yeux de notre Chambre, **au bout de trois ans, les investisseurs bénéficiaient et bénéficieront de revenus de capitaux fiscalement avantagés alors que l'acquisition des parts correspondantes aura déjà été subventionnée par le budget de l'État et le déchet fiscal créé.** En effet, la législation fiscale luxembourgeoise privilégie largement la détention du capital et les revenus en résultant. Ainsi, le Luxembourg ne dispose d'aucun impôt sur la fortune des personnes physiques depuis son abrogation avec effet au 1^{er} janvier 2006. Les revenus du capital bénéficient eux aussi d'un traitement de faveur : exonération des dividendes à hauteur de 50%, exonération des plus-values résultant de la vente d'actions et titres si ceux-ci sont détenus depuis plus de six mois et représentent moins de 10% du capital social de la société ou imposition au demi-taux global s'il s'agit de participations importantes. Ce double bénéfice pour l'IP reste à l'évidence inchangé.

14. Partant, dans la continuité, la Chambre des salariés n'approuve pas non plus la mesure fiscale préconisée, cette fois, sous la forme d'un crédit d'impôt par le présent projet. Aux yeux de la CSL, il ne revient ni aux ménages contribuables, ni à l'État qui les représente, de garantir ou assurer la prise ou prime de risque de l'IP.

seraient autorisés à mettre en place des mesures d'aides subordonnées au fait que le bénéficiaire de la mesure dispose d'un établissement ou une succursale dans l'État membre concerné au moment du versement de l'aide. Ainsi, les pays qui ont mis en place des mesures d'incitations fiscales au titre des investissements dans des start-ups limiteraient en règle générale le bénéfice de ces mesures aux sociétés constituées sur leur territoires et aux établissements stables qui y sont établis.

15. Si elle paraît, certes, moins agressive que l'ancienne bonification d'impôt pour investissement en capital-risque qui fut supprimée à partir de 2021¹³, il n'en reste pas moins qu'elle constitue encore et toujours un avantage fiscal en faveur des opérations en capital des plus fortunés qui perçoivent potentiellement, par ailleurs, des rémunérations et des revenus partiellement défiscalisés, voire qui détiennent des actifs qui échappent à une imposition non existante. Ainsi, les IP européens ont, en moyenne, accumulé leur capital principalement grâce à leur salaire (38%), à la vente de leur entreprise (26%), à des revenus d'investissement (19%), à un héritage (7%), à l'exercice d'options d'achat d'actions dites stock-options (3%) ou d'autres revenus (7%)¹⁴.

16. Or, notre Chambre plaide par principe pour qu'un *tax shift* soit opéré au sein de la fiscalité luxembourgeoise, particulièrement des revenus du travail vers le patrimoine, les successions, les revenus du capital et les bénéfices qui sont autant de revenus épargnés par, voire qui servent d'évitement à l'imposition.

17. Lors de l'ébauche de son projet en 2020, le ministère des Finances estimait convenable d'empêcher que les contribuables aux revenus élevés ne profitent pas disproportionnellement plus de la mesure fiscale que ceux aux revenus plus modestes, aussi afin d'en limiter le déchet fiscal. Il ajoutait que, parce qu'il fallait éviter que ce dispositif destiné aux IP ne soit « *un pur outil d'optimisation fiscale dans le chef de contribuables fortunés* », il privilégiait une approche par le crédit d'impôt plutôt que par l'abattement de revenu imposable tel que prévu par la proposition de loi déposée en 2022.

18. Si notre Chambre partage cet objectif de combattre l'évitement fiscal par les plus fortunés, elle ne voit guère en quoi la méthode du crédit d'impôt serait moins favorable à l'optimisation, aux plus fortunés des contribuables ou à la déperdition de recettes fiscales.

19. D'abord, il faut un investissement de base de 10 000 euros pour profiter d'un crédit d'impôt minimal de 200 euros, le montant maximal investi pour bénéficier du présent dispositif s'élevant à 500 000 euros.

20. Ensuite, le crédit d'impôt n'est pas un impôt négatif, en ce qu'il n'est pas restituable s'il dépasse la créance d'impôt, mais seulement reportable à l'exercice suivant d'imposition. Ce CI-SU ne fonctionne donc, par exemple, pas comme les crédits d'impôt monoparental (CIM), pour heures supplémentaires (CIHS) ou encore salarial. D'après notre compréhension, pour profiter fiscalement à plein de son investissement dans une start-up, il faudrait que le contribuable aux revenus modestes affiche un résidu d'impôt d'un minimum de 200 euros (après déduction potentielle de toute autre forme de modération/bonification ou de crédits d'impôt), tout impôt annuel résiduel compris entre 12 et 199 euros ne lui offrant qu'un retour fiscal partiel sur investissement. L'abattement n'aurait-il dans ce cas pas été plus favorable ?

¹³ Bonification plafonnée à 30% du revenu imposable du contribuable bénéficiaire si la valeur de fixation de la bonification comprise entre 30.000 euros et 1,5 million d'euros dépassait ce taux.

¹⁴ BAF, *Understanding the Nature and Impact of the business angels in Funding Research and Innovation*, 2017.

21. En outre, si l'on compare le cas-type d'un contribuable qui perçoit un revenu annuel brut de 250 000 euros et qui aurait décidé de déduire, en 2025, 500 000 euros de son patrimoine et revenu, donnant droit à un crédit d'impôt de 100 000 euros, il n'apparaît pas clairement que le déchet fiscal serait amoindri dans la formule de compensation fiscale de l'investissement par un CI par rapport à une couverture par un abattement d'un même montant.

en €	Abattement	CI-SU
Revenu brut	250 000	250 000
Abattement	100 000	-
Impôt dû	37 589	81 451
Crédit d'impôt	-	100 000
Impôt final	37 589	0
Déchet	43 862	81 451

22. Le déchet pour cette année 2025 équivaldrait à quelque 44 000 euros dans l'option « abattement » contre 81.451 euros dans l'option crédit d'impôt et 18 549 euros en 2026. Ajoutons que la forme d'abattement qui avait été proposée et fait l'objet de discussions en 2022 était en réalité loin d'atteindre cette ampleur de 100 000 euros retenus dans notre exemple schématique et que l'effet global, dépendant du taux marginal d'imposition, ne pourrait par exemple s'élever qu'à $(25\,000 \times 42\% =) 10\,500$ euros.

23. Toute cette approche est d'autant plus regrettable qu'il apparaît que les capital-risqueurs, dont les IP font partie en nom propre, s'intéressent probablement davantage aux valorisations et à la croissance, et pas nécessairement aux bénéfices ou au chiffre d'affaires à la source des revenus du travail et des recettes publiques. Selon l'analyse financée par la Commission européenne, 51% des IP sondés indiquent que le potentiel de croissance est le facteur le plus décisif pour consentir un investissement auprès d'une start-up, après la qualité de l'équipe à accompagner (90%). Le *business angel* européen moyen s'attend à un retour sur investissement de 30 % sur son investissement, et ils ne sont que 7% à avoir craint un trop faible retour et invoqué cette crainte comme ayant bloqué leurs investissements au cours des 5 dernières années¹⁵. Dans cet esprit, il ne s'avère alors pas nécessaire d'investir dans une technologie qui fonctionne, ni même de réaliser des bénéfices, il suffit d'avoir un argumentaire suffisamment convaincant pour faire flotter ces valorisations, comme le soulignait dans Politico Meredith Whittaker, CEO de Signal.

24. Par ailleurs et plus fondamentalement, les temps changent. Les logiciels des politiques économiques, industrielles et technologiques ne devraient-ils pas aussi afin de répondre au mieux aux défis auxquels l'Union européenne fait face ? Ne devraient-elles pas, elles aussi, entrer dans une phase de « scaling-up », de mise à l'échelle comme on le dit dans le jargon ?

25. Or, le présent projet s'embarrasse peu des retombées des investissements consentis par les *business angels* et soutenus par des dispositifs fiscaux avantageux ; il part du seul principe qu'ils pourraient contribuer à la croissance économique en renforçant la compétitivité sans considérer les effets pervers induits par les innovations, aggravant les crises, très largement occultés au nom du progrès et du développement. Pour ce faire, il conviendrait de mieux engager la responsabilité des innovateurs et de leurs investisseurs sur les conséquences à long terme de leurs projets et en poussant davantage vers des

¹⁵ BAF, op. cit.

innovations sobres visant à lutter contre l'obsolescence, en faveur des innovations sociales, de la réparation ou de la circularité¹⁶.

26. En outre, l'Union européenne, prise en étau entre la pression américaine et chinoise, devrait dépasser les seules notions étroites de la compétitivité ou de la déréglementation (cf. Rapport Draghi et la Boussole de compétitivité, « simplification » à venir de la législation technologique, y compris le RGPD) dont pourraient mieux profiter les géants de la technologie bien établis que soutenir les startups et les petites et moyennes entreprises. Au contraire, protéger l'Europe renforcera en fin de compte sa compétitivité et pourrait freiner l'influence de la Big Tech tout en créant de l'espace de prospérité pour les start-ups et les concurrents européens. Tout comme il ne sert à rien d'être « compétitifs » si nous régressons socialement, une économie « compétitive » n'a guère de valeur si elle se fait au détriment de la sécurité, d'un environnement numérique juste et sûr, des libertés civiles et des valeurs démocratiques¹⁷.

27. L'action publique aux États-Unis ou en Chine est autrement dimensionnée qu'en Europe. Or, le présent projet s'inscrit dans une ligne du *business as usual*, où l'on compte essentiellement obtenir des succès grâce à l'ingéniosité de nos entrepreneurs et investisseurs privés ou à l'afflux de talents internationaux. C'est toute l'action européenne qui devrait être rééquilibrée pour essayer de faire face à l'étau géopolitique qui menace l'Europe. Le régime des aides et subventions publiques aux entreprises dans l'Union européenne est principalement régi par les règles de la politique de concurrence de l'UE, dont on peut s'interroger avec la Fondation Robert Schumann si elles sont encore adaptées et adéquates dans une nouvelle ère et face aux modes opératoires américains et chinois¹⁸ : *« lorsque l'Europe décide d'ouvrir son marché, elle se rend rapidement compte que les autres pays ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et disposent souvent de marges de manœuvre plus importantes pour soutenir la mise en œuvre de projets industriels susceptibles de contrevenir aux règles de la concurrence. Car, en Europe, le droit de la concurrence prévaut sur toutes autres approches nationales ou communautaires de politique industrielle. [...] Ne faudrait-il pas effectuer un rééquilibrage entre politique de concurrence et politique industrielle afin que les objectifs de cette dernière puissent se déployer ? »*

Luxembourg, le 27 mai 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.

¹⁶ Voir par exemple Franck Aggeri, *Innovation, mais pour quoi faire ? Essai sur un mythe économique, social et managérial*, Seuil, 2023.

¹⁷ Voir par exemple Marietje Schaake et Max von Thun, *Europe's Tech Sovereignty Demands More Than Competitiveness*, Project Syndicate, avril 2025 ou Max von Thun, Georg Riekes and Pencho Kuze, *Doubling down, not backing down: defending the EU's digital sovereignty in the Trump era*.

¹⁸ Deffains, d'Ormesson, Perroud, *Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen*, 2020.