

N° 7704²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

P R O J E T D E L O I

ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance en faveur de certaines entreprises et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 3 avril 2020 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 ;**
- 2° la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1°la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2°la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 ; 3°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 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 ;**
- 3° la loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin.**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(18.11.2020)

En bref

- La Chambre de Commerce salue la nouvelle aide prévue par le Projet de loi sous avis, qui va permettre de soutenir financièrement les entreprises, alors que la pandémie perdure.
- Elle souhaite cependant que l'aide soit ouverte à toutes les entreprises pour lesquelles la pandémie de Covid-19 a entraîné la suspension ou la réduction des activités, et soit prévue jusqu'en juin 2021. Elle invite généralement les auteurs du Projet à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de mettre en place les aides les plus étendues.
- Elle regrette enfin que ses principales recommandations concernant la simplification des procédures de demande d'aide n'aient pas été retenues. Par ailleurs, la Chambre de Commerce plaide pour la mise en place d'un formulaire unique et didactique pour la nouvelle aide aux coûts non couverts et la nouvelle aide de relance.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif d'introduire une nouvelle aide sur le modèle de l'aide instaurée par la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° 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 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 (ci-après la « Loi Fonds de Relance »)¹.

A l'image de l'aide prévue par la Loi Fonds de Relance (ci-après l'« Aide Initiale ») et effective pour les mois de juin à novembre 2020², cette nouvelle aide prend la forme de subventions en capital mensuelles et s'étend sur une période de quatre mois allant de décembre 2020 à mars 2021. Le Projet prévoit toutefois un champ d'application matériel plus large que pour l'Aide Initiale, puisqu'elle bénéficiera également au secteur du commerce de détail en magasin et aux gestionnaires d'organismes de formation professionnelle continue. La nouvelle aide reste liée à la condition que l'entreprise ait subi une perte du chiffre d'affaires mensuel d'au moins 25% et son montant est, comme pour l'Aide Initiale, calculé sur base du nombre de salariés et de travailleurs indépendants de l'entreprise.

Le Projet vise aussi à prolonger l'accès à l'aide instaurée par la loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin (ci-après la « Loi Commerce de Détail »)³ et l'Aide Initiale puisque les demandes pourront désormais être soumises jusqu'au 15 février 2021. L'accès à l'aide sous forme d'avances remboursables instaurée par la loi modifiée du 3 avril 2020 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 (ci-après la « Loi Avances Remboursables »)⁴ est également prolongé, puisque les demandes pourront être soumises jusqu'au 1^{er} juin 2021. Conformément à modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 de la Commission européenne⁵, ces aides pourront être octroyées jusqu'au 30 juin 2021.

Le Projet intervient dans le cadre du programme de nouvelles aides annoncés par le Gouvernement lors de la conférence de presse du 13 novembre 2020⁶, qui comprend également un projet de loi visant

1 Lien vers la Loi sur le site de Légilux.

2 Article 3 de la Loi.

3 Lien vers la Loi sur le site de Légilux.

4 Lien vers la Loi sur le site de Légilux.

5 Lien vers la version consolidée de l'Encadrement Temporaire sur le site de la Commission européenne.

6 Lien vers la conférence de presse sur le site du gouvernement luxembourgeois.

à créer une aide sous forme de contribution aux coûts, que la Chambre de Commerce avise en parallèle dans un avis 5669LMA et auquel elle se permet de renvoyer pour autant que de besoin, dont le champ d'application matériel se recouvre en partie avec le champ d'application matériel du présent Projet. Les entreprises dont la perte du chiffre d'affaires mensuel est supérieure à 25 %, mais inférieure à 40%, seuil fixé pour pouvoir bénéficier de la contribution aux coûts non couverts, pourront bénéficier d'une aide au titre du Projet. Les entreprises qui rempliraient à la fois les critères d'éligibilité pour la nouvelle aide de relance et les critères d'éligibilité pour la contribution aux coûts ne peuvent cumuler les deux aides et devront choisir l'aide la plus adaptée à leur situation.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce se félicite de constater que des mesures sont prises afin de continuer à soutenir les entreprises, alors que la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 depuis mars dernier continue de produire ses effets néfastes sur l'économie et d'affecter les activités des entreprises de tous secteurs. L'automne 2020 est marqué par une deuxième vague d'infections⁷ et la prise de nouvelles mesures sanitaires plus strictes⁸. A ce jour, la pandémie reste incontrôlée dans le monde et sa durée demeure incertaine.

Comme elle a pu le rappeler le 12 octobre 2020, la Chambre de Commerce constate que « *Le tissu économique est encore trop fragile, la pandémie encore trop présente et la demande encore trop déprimée [...] »*⁹. Les entreprises n'ont pas pu retrouver leur chiffre d'affaires d'avant la crise et ont même vu leur situation financière s'aggraver encore du fait de la deuxième vague d'infections et des nouvelles mesures restrictives. Il est donc nécessaire de continuer et d'intensifier le soutien aux entreprises par des mesures d'aides leur permettant d'obtenir rapidement des liquidités.

Le champ d'application doit être élargi à davantage de secteurs et l'aide devrait être prolongée jusqu'en juin 2021

La Chambre de Commerce constate que le présent Projet prévoit la mise en place d'une aide similaire à l'Aide Initiale pour les mois de décembre 2020 à mars 2021, qui concerne cependant davantage de secteurs puisque les entreprises ayant une activité de commerce de détail en magasin et les gestionnaires d'un organisme de formation professionnelle continue pourront en bénéficier. La Chambre de Commerce salue cette initiative de prolonger l'Aide Initiale et de l'ouvrir à davantage de secteurs touchés par la crise.

La Chambre de Commerce rappelle cependant que beaucoup d'autres entreprises ont été touchées par la crise et continuent d'en subir les conséquences suite, notamment, au durcissement des mesures sanitaires. Il est effectivement toujours impossible pour de nombreuses entreprises de poursuivre leurs activités normalement. La Chambre de Commerce demande ainsi l'ouverture des aides prévues par le présent Projet à toutes les entreprises dont l'activité a été durement impactée par la pandémie de Covid-19, tel que ceci est autorisé par l'encadrement temporaire de la Commission européenne.

La Chambre de Commerce demande également à ce que des aides plus spécifiques et adaptées soient mises en place pour les indépendants de tous secteurs.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce rappelle que la Commission européenne a prolongé l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 de la Commission européenne¹⁰ jusqu'au 30 juin 2020. Au vu de l'incertitude de la durée de la crise, la Chambre de Commerce estime que l'aide mise en place par le présent Projet devrait être également prévue jusque juin 2021, et d'une manière générale, tenir compte des flexibilités européennes dans toute l'ampleur offerte.

⁷ Lien vers le communiqué de presse du 5 novembre 2020 de la Commission Européenne – « *Prévisions économiques de l'automne 2020: un rebond interrompu alors que la résurgence de la pandémie exacerbe les incertitudes* ».

⁸ Voir la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 sur le site de Légilux.

⁹ Voir l'article du 12 octobre 2020 « *Pour de nouvelles aides ciblées, rapidement mobilisables et aux procédures facilitées* » sur le site de la Chambre de Commerce.

¹⁰ Lien vers la version consolidée de l'Encadrement Temporaire sur le site de la Commission européenne.

Les procédures de demande d'aides doivent être simplifiées afin de permettre un octroi rapide des aides, ce qui est indispensable dans la situation actuelle.

La Chambre de Commerce réitère à cette occasion l'ensemble des commentaires qu'elle avait déjà formulés dans ses précédents avis¹¹ portant sur l'Aide Initiale, notamment en ce qui concerne la nécessité de mettre en place des procédures de demande d'aides qui soit simplifiées et rapides. En particulier, la Chambre de Commerce regrette que la procédure de demande d'aide n'ait pas été simplifiée conformément à ses avis précédents¹². La collaboration avec le Centre commun de la Sécurité sociale (CCSS), l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM), l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) et le Comité de conjoncture prévue à l'article 12 du Projet devrait pourtant permettre d'alléger le nombre d'informations et de pièces à joindre à la demande par les entreprises en vertu de l'article 7 du Projet, puisque ces informations devraient pouvoir être directement obtenues par le ministre auprès des administrations précitées. Elle estime également que l'octroi des aides prévues dans le Projet ne devrait pas être subordonné à la condition de disposer d'une autorisation d'établissement.

Le montant de de l'aide doit être augmenté

La Chambre de Commerce estime qu'une relance économique ne pourra être réalisée avec succès que si les montants octroyés au titre des aides sont augmentés. La Chambre de Commerce réitère à ce titre ses demandes formulées dans son article du 12 octobre 2020¹³ et estime qu'« *il est urgent et important d'augmenter les montants alloués par salarié. Les secteurs fortement touchés par une baisse de la demande, et donc par une forte chute de leurs activités et de leur chiffre d'affaires, doivent en parallèle faire face à un niveau constant de frais fixes. Ce sont ces dépenses fixes qui doivent être payées même en absence d'activité (loyers, amortissements, frais de leasing, énergie, etc.) ce qui affecte le plus gravement les entreprises en manque d'activité. Or, ces entreprises ne reçoivent qu'une aide relativement faible étant donné que la plupart des salariés doivent rester à l'heure actuelle en chômage partiel par manque d'activité. La Chambre de Commerce estime donc que pour remédier à ce problème, les montants de 1.250 euros et surtout celui de 250 euros doivent être revus à la hausse, avec pour objectif que cette aide supplémentaire couvre une grande partie des frais fixes. Ceci pourrait se faire par une grille progressive qui tiendra compte de la perte de chiffre d'affaires réelle par rapport au niveau pré-crise* ».

Il est nécessaire, par souci de cohérence, d'adapter le critère de la perte du chiffre d'affaires dans le cadre du projet de loi concernant l'aide ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises.

Concernant le critère de la perte du chiffre d'affaires qui doit être de 25%, la Chambre de Commerce souligne qu'il est paradoxal qu'une entreprise éligible ayant enregistré une perte de 25% du chiffre d'affaires perçoive le même montant d'aide qu'une entreprise éligible ayant enregistré une perte supérieure à 25%, mais inférieure à 40%. En effet, cette dernière ayant pourtant une perte de chiffre d'affaires plus élevée ne pourra pas bénéficier d'une aide plus élevée puisque l'aide aux coûts non couverts qui recoupe le champ d'application de l'aide prévue par le présent Projet n'est accessible qu'aux entreprises prouvant une perte de chiffre d'affaires d'au moins 40%. La Chambre de Commerce renvoie à ses commentaires relatifs au projet de loi ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises¹⁴ et estime ainsi qu'une baisse du critère de perte du chiffre d'affaires de 40% à 30% dans le cadre de l'aide aux coûts non couverts permettrait de réduire ce paradoxe, puisque les entreprises auraient alors accès à cette aide dès 30% de perte de chiffre d'affaires.

11 Voir les avis 5535LMA/CCL concernant le projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises : 5535bisLMA/CCL concernant les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises et 5535terLMA/CCL concernant les amendements parlementaires au projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises sur le site de la Chambre de Commerce.

12 Voir les avis 5535LMA/CCL, 5535bisLMA/CCL et 5535terLMA/CCL précités.

13 Voir l'article du 12 octobre 2020 « *Pour de nouvelles aides ciblées, rapidement mobilisables et aux procédures facilitées* » sur le site de la Chambre de Commerce.

14 Voir l'avis 5669LMA – Covid19 – Aide relative aux coûts non couverts sur le site de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, l'article 5 paragraphe (2) du Projet indique qu'une « aide peut être octroyée à une entreprise qui a débuté l'activité au titre de laquelle elle sollicite l'aide entre le 15 mars 2020 et le 1er novembre 2020 à condition que [...] elle ait subi au cours du mois pour lequel l'aide est sollicitée, une perte du chiffre d'affaires d'au moins 25 pour cent par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen réalisé au cours des mois précédents pendant lesquels elle a été en activité ». La Chambre de Commerce estime que cette définition sera défavorable aux entreprises concernées, alors que nous entrons bientôt dans la période estivale de fin d'année. La période de Noël constitue un pourcentage substantiel du chiffre d'affaires pour de nombreuses entreprises. Il ne sera donc probablement pas possible pour ces entreprises de prouver une perte du chiffre d'affaires pour les mois d'hiver en comparaison aux mois précédents.

Il est nécessaire de mettre en place des aides destinées aux jeunes entreprises

La Chambre de Commerce souhaite finalement attirer l'attention sur le fait que les très jeunes entreprises sont, à l'heure actuelle, exclues de la plupart des aides mises en place suite au Covid-19, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver un chiffre d'affaires minimum afin d'être éligibles pour ces aides, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver une perte du chiffre d'affaires en raison de l'inadéquation des données à comparer au vu de leur jeunesse, ou encore parce qu'elles n'ont pas eu le temps d'avoir un chiffre d'affaires car l'activité a été lancée concomitamment à la survenance de la crise. Dans la mesure où il est essentiel de préserver également les jeunes entreprises, particulièrement lors de leur première année d'activité, qui participent au dynamisme et au développement du tissu économique luxembourgeois, la Chambre de Commerce appelle à la mise en place d'aides adaptées pour ces jeunes entreprises – ou à défaut recommande d'assouplir les conditions d'accès aux aides actuelles afin que toutes les entreprises lancées au moment de la crise et qui ont des coûts à assumer puissent aussi bénéficier de l'effet de relance.

Prolongement de l'accès aux aides prévues par la Loi Avances Remboursables

La Chambre de Commerce salue le prolongement de la date limite pour soumettre les demandes relatives à l'aide sous forme d'avances remboursables instaurée par la Loi Avances Remboursables jusqu'au 1^{er} juin 2020. Les aides visées pourront être octroyées jusqu'au 30 juin 2021.

Ceci permettra aux entreprises éligibles qui n'auraient pas soumis de demande au 1^{er} décembre de pouvoir bénéficier de ces aides. La Chambre de Commerce rappelle toutefois que le montant de cette aide est limité à 50 % des charges de loyer et de personnel des entreprises pour la période du 15 mars au 15 septembre. Au vu de la continuation de la crise, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de prévoir également un allongement de la période considérée : il est désormais avéré que la crise continue d'avoir des conséquences au-delà du 15 septembre 2020. La Chambre de Commerce invite par ailleurs les auteurs du Projet à tirer toutes les conséquences de l'encadrement temporaire de la Commission européenne, qui limite uniquement le total de l'aide par entreprise à 800.000 EUR¹⁵ et à augmenter en conséquence le taux considéré de 50% des charges ainsi qu'à élargir les charges prises en compte au titre de cette aide.

Concernant la date limite d'octroi de ces aides, la Chambre de Commerce est d'avis que son décalage au 30 juin 2021 ne devrait cependant pas permettre aux autorités d'avoir du retard dans le traitement des dossiers soumis avant le 1^{er} décembre 2020, alors même que les entreprises ont besoin de liquidités immédiates et qu'il a déjà été constaté que les délais de traitement des demandes d'aide sont généralement trop longs.

Prolongement de l'accès aux aides prévues par la Loi Fonds de Relance et la Loi Commerce de Détail

La Chambre de Commerce salue le prolongement des dates limites pour soumettre les demandes relatives à l'Aide Initiale et à l'aide instaurée par la loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin jusqu'au 15 février 2021 et que les aides visées pourront être octroyées jusqu'au 30 juin 2021.

Ceci permettra aux entreprises éligibles qui n'ont pas pu soumettre certaines demandes d'aides dans les temps, en raison notamment des nombreuses pièces requises, de pouvoir bénéficier de ces aides.

¹⁵ Point 3.1 de l'encadrement temporaire de la Commission européenne.

Concernant la date limite d'octroi de ces aides, la Chambre de Commerce est d'avis que son décalage au 30 juin 2021 ne devrait cependant pas permettre aux autorités d'avoir du retard dans le traitement des dossiers soumis dans les délais initiaux, alors même que les entreprises ont besoin de liquidités immédiates et qu'il a déjà été constaté que les délais de traitement des demandes d'aide sont généralement trop longs.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 8

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'aide.

Concernant l'article 9

Le paragraphe (2) prévoit que la présente nouvelle aide de relance n'est pas cumulable avec l'aide prévue le projet de loi ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises¹⁶.

Cependant, dans la mesure où l'article 3 point 3° du projet de loi concernant l'aide relatif aux coûts non couverts indique déjà la prise en compte des autres aides publiques perçues par l'entreprise pour définir les coûts non couverts, il n'est pas nécessaire de préciser que ces aides ne sont pas cumulables. En effet si l'entreprise est éligible à l'aide aux coûts non couverts et peut percevoir plus qu'avec la présente aide pour laquelle elle serait également éligible, elle ne percevra que la différence entre les deux montants au titre de l'aide aux coûts non couverts.

En revanche, dans la mesure où il peut être compliqué pour les entreprises de déterminer au titre de quelle aide elles percevront le montant le plus élevé, la Chambre de Commerce propose qu'il soit instauré un formulaire unique pour l'ensemble de ces aides, qui contienne des questions/filtres pour guider les entrepreneurs selon leur éligibilité (par exemple : « *quel est le montant de la perte du chiffre d'affaires pour le mois concerné ? : moins de 25% – pas d'éligibilité aux aides ; entre 25% et 40% – éligibilité à l'aide de relance seulement ou 40% et plus – éligibilité l'aide pour coûts non couverts* ») et demande de renseigner les informations permettant de simuler le montant que l'entreprise pourrait toucher selon les deux aides. Avec une arborescence plus intuitive, l'entreprise pourra ainsi comprendre quelle aide lui est le plus bénéfique et soumettre la demande uniquement pour celle-ci, ce qui représenterait un gain en temps et efficacité pour le demandeur comme pour les administrations en charge d'instruire les demandes d'aide.

Concernant l'article 15

La Chambre de Commerce invite les auteurs du Projet à effectuer la correction suivante :

« *La loi ~~du~~ du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° 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 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 est modifiée comme suit : [...]* ».

*

Après consultation de ses ressortissants, 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 observations.

¹⁶ Prévue par le projet de loi n°7703 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises.

