

Luxembourg, le 15 janvier 2021

Objet : Projet de loi n°7745¹ ayant pour objet la mise en place d'un nouveau régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19. (5718LMA)

*Saisine : Ministre des Classes moyennes
(8 janvier 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif du projet de loi sous avis visant à soutenir les travailleurs indépendants. Elle estime cependant qu'il devrait aller plus loin et prévoir la possibilité de versements récurrents.
- La Chambre de Commerce salue l'élargissement de l'accès à la tranche inférieure de l'aide à davantage de travailleurs indépendants. Elle demande à ce qu'un élargissement se fasse aussi au niveau de la tranche supérieure de l'aide, par l'ouverture de celle-ci aux travailleurs indépendants ayant cotisé sur plus de 2,5 SSM.
- 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 mettre en place une nouvelle aide financière prenant la forme d'une d'indemnité unique non remboursable et non imposable à destination des travailleurs indépendants qui rencontrent des difficultés financières temporaires en raison de la pandémie COVID-19.*

La nouvelle aide est réservée aux personnes qui ont le statut d'indépendant à titre principal, qui sont affiliées en tant que tel à la sécurité sociale, et dont le revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2020 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension, est supérieur ou égal au tiers du salaire social minimum sans dépasser le montant de deux fois et demi le salaire social minimum »².

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 8 janvier 2020.

Le Projet prévoit l'instauration d'une aide similaire à l'aide prévue par la Loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide *de minimis* en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 (ci-après, la « Loi »)³, dont le projet de loi avait déjà été commenté par la Chambre de Commerce dans son avis du 18 mai 2020⁴ (ci-après, l'« Avis Initial »). À l'instar de cette aide, l'aide prévue par le présent Projet est exempte d'impôts et se présente sous la forme d'une subvention en capital forfaitaire d'un montant s'élevant à 3.000, 3.500 ou 4.000 euros, calculée en fonction du revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2020 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue l'objectif du présent Projet visant à mettre en place une aide à destination des travailleurs indépendants. Comme indiqué dans ses avis précédents⁵, il est nécessaire que des aides plus spécifiques et adaptées soient mises en place pour les indépendants de tous secteurs.

A ce titre, la Chambre de Commerce a notamment attiré l'attention, dans son Avis Initial, sur le fait que de nombreux indépendants ne se versent pas de salaire régulier, ce qui aboutit indirectement à aider financièrement la survie de leur entreprise. Dans de nombreux cas, les aides aux entreprises actuellement disponibles ne couvriront donc pas leur rémunération, puisque cette dernière n'apparaîtra pas comme une charge fixe d'exploitation de l'entreprise. Il reste que ces indépendants ont aussi besoin d'aides permettant de leur assurer un revenu en cette période difficile, alors que les salariés peuvent bénéficier du chômage partiel.

Des versements récurrents de l'aide doivent être prévus

Des aides visant spécifiquement les indépendants avaient été mises en place précédemment, mais ne constituaient que deux subventions en capital forfaitaire unique d'un montant respectivement de 2.500 EUR⁶ et de 3.000 EUR à 4.000 EUR⁷. La crise liée à la pandémie de Covid-19 impactant sévèrement les activités économiques depuis maintenant près de 10 mois, ces montants perçus par les indépendants s'avèrent dérisoires.

Il est donc urgent que les indépendants de tous secteurs puissent avoir accès à d'autres aides sous forme de subvention, sur le modèle des aides précédemment instaurées, ce que le présent Projet prévoit et que la Chambre de Commerce salue. Il est cependant indispensable que le Projet prévoie des versements récurrents pendant les mois de crise. La Chambre de Commerce regrette donc que de plus amples mesures n'aient pas été prises afin de permettre de nouveaux versements de l'aide prévue par le Projet pour les mois à venir, qui continueront pourtant d'être empreints par la crise économique.

³ [Lien vers la loi sur le site de legilux.](#)

⁴ [Avis 5486LMA du 18 mai 2020 concernant le projet de loi n°7581 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.](#)

⁵ [Avis 5713LMA du 23 décembre 2020 concernant le projet de loi n°7738 modifiant :](#)

[1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19](#)

[2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises](#)

[3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.](#)

⁶ [Voir 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. sur le site de legilux.](#)

⁷ [Voir la loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 sur le site de legilux.](#)

Afin de garantir le soutien nécessaire aux travailleurs indépendants, 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'au mois de juin 2021, tel que ceci est autorisé par l'encadrement temporaire de la Commission européenne⁸, sans nécessité pour les entreprises concernées d'introduire une nouvelle demande, en cas de constatation de la prolongation de leurs difficultés économiques.

Comme déjà indiqué dans son Avis Initial, une telle mesure d'accompagnement des travailleurs indépendants est nécessaire afin de permettre à l'économie luxembourgeoise de se relancer, sans perdre au passage de 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.

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 2020 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension doit être supérieur ou égal au tiers du salaire social minimum et ne doit pas dépasser le montant de deux fois et demi le salaire social minimum* ».

Comme dans son Avis Initial, la Chambre de Commerce se demande si ce revenu est considéré annuellement ou par mois au prorata de la durée d'exercice en 2020. Si la prise en compte est annuelle, les travailleurs indépendants qui ont commencé leur activité au cours de l'année 2020 se verraient en majorité exclus de cette aide. Ceux ayant démarré leur activité en 2021 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 2020 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 2020 moins fructueuse (ce qui est le cas de la majorité d'entre eux au vu de l'apparition de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19) 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 2020. Alors que le Centre commun de sécurité sociale a lui-même conseillé aux indépendants de faire adapter leur assiette cotisable 2020 suite à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 afin de réduire le montant des cotisations sociales⁹, il est évident que l'assiette cotisable 2020 n'est pas révélatrice du taux de cotisation des travailleurs indépendants concernés.

Afin de ne pas pénaliser les travailleurs indépendants ayant commencé leur activité en 2021, 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 2021. Cette

⁸ [Lien vers l'encadrement temporaire sur le site de la Commission européenne.](#)

⁹ [Voir notamment l'information aux travailleurs indépendants dans le contexte du recouvrement forcé sur le site du Centre commun de sécurité sociale.](#)

proposition tient notamment compte du fait que, par défaut, tout nouvel indépendant affilié au Centre commun de sécurité sociale cotise sur base du salaire social minimum, s'il ne fait pas de démarche particulière pour ajuster l'estimation de ses revenus ou s'il ne demande pas de dispense¹⁰. Il serait donc logique que les personnes affiliées en 2021 sur la base cotisable standard soient éligibles sur cette base.

Les travailleurs indépendants qui cotisent au-delà du plafond de deux fois et demi le salaire social minimum ne devraient pas être exclus de l'aide mais devraient percevoir le montant plafonné de 4.000 euros

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 augmenté, 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. La Chambre de Commerce reviendra sur cette logique plus spécifiquement ci-dessous.

Concernant les différentes tranches de 3.000, 3.500 ou 4.000 euros prévues par le Projet, la Chambre de Commerce se félicite de constater que le Projet prévoit un élargissement de l'accès à la tranche inférieure de l'aide puisque l'indemnité de 3.000 euros pourra être accordée au travailleur indépendant dont le revenu professionnel déterminé est « *au moins supérieur ou égal au tiers du salaire social minimum et, au plus, inférieur ou égal à une fois et demi le salaire social minimum* », tandis que la Loi prévoyait que le revenu professionnel déterminé devait être « *au moins, supérieur ou égal à la moitié du salaire social minimum [...]* » pour avoir accès à l'indemnité du même montant. La Chambre de Commerce salue cet élargissement de la tranche inférieure de l'aide aux travailleurs indépendants ayant moins cotisé, nécessaire dans le contexte actuel.

La Chambre de Commerce constate cependant, comme dans son Avis Initial, que les travailleurs indépendants ayant cotisé le plus et donc au-delà de deux fois et demi le salaire social minimum sont complètement exclus du bénéfice de l'aide. Ceci va à l'encontre de la nécessité d'élargir une telle aide à davantage de travailleurs indépendants. Par ailleurs, un tel mécanisme est inéquitable au vu de la logique de calcul de l'aide évoquée ci-dessus. La Chambre de Commerce demande donc à ce qu'un élargissement de la tranche supérieure de l'aide soit également prévu via la suppression du plafond de deux fois et demi le salaire social minimum, ceci afin que les travailleurs indépendants qui cotisent au-delà de ce seuil puissent au moins bénéficier de l'indemnité correspondant au montant maximum cotisé admis, soit 4.000 euros¹¹.

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 son Avis Initial, 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

¹⁰ [Voir notamment les informations concernant l'assiette de cotisation et son adaptation sur le site du Centre commun de sécurité sociale.](#)

¹¹ 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).

s'avèrent trop longs et de ce fait, non adaptés aux besoins actuels urgents des entreprises en termes de trésorerie.

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.

Le budget alloué paraît insuffisant

La Chambre de Commerce note également que le budget alloué pour cette mesure est estimé à 15 millions d'euros, ce qui permet de répondre à environ 4.285 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 confondues¹². Le budget alloué semble donc *a priori* largement insuffisant. La Chambre de Commerce rappelle que le budget alloué pour la mesure similaire prévue par le projet de loi commenté dans son Avis Initial était de 55 millions d'euros. Or, l'article 7 prévoit 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.

En cas de perte de l'indemnité, nécessité d'une prise de décision du Ministre éclairée par l'avis d'une commission chargée d'instruire le dossier

La Chambre de Commerce constate enfin que la procédure de constat de la perte de l'indemnité par un travailleur indépendant prévue à l'article 8, alinéa 3 du Projet, en vertu de laquelle « *seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte de l'indemnité* », devrait être complétée afin de permettre à la personne concernée de prendre position et, partant de faire valoir ses droits avant qu'une telle décision ministérielle ne soit adoptée. En effet, dans la situation économique actuelle, il convient de ne pas sous-estimer les conséquences d'une décision de retrait ou de restitution d'une aide pour un opérateur économique.

C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce suggère que l'article 8, alinéa 3 du Projet soit complété comme suit :

« Seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte de l'indemnité. *Toute décision doit être motivée. Le Ministre prend sa décision sur avis d'une commission composée de trois membres, ayant pour mission d'instruire le dossier, d'entendre le travailleur indépendant dans ses explications et d'émettre un avis à la majorité des voix.* »

* * *

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 remarques formulées ci-avant.

LMA/DJI

¹² Voir le dossier « [Travailleurs indépendants \(ESE\) par branche \(NaceR2\) \(en 1 000 personnes\) 1995 – 2020](#) » sur le site du STATEC.