

Luxembourg, le 16 mars 2020

Objet : Projet de loi n°7532¹ relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises en difficulté financière temporaire. (5430PEM)

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

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif primaire du projet de loi sous avis.
- Certaines mesures proposées sont néanmoins trop complexes et/ou trop lentes à mettre en œuvre.
- La Chambre de Commerce et la House of Entrepreneurship rappellent leur soutien pour mettre en œuvre d'éventuelles mesures plus vastes susceptibles d'aider directement un plus grand nombre d'entreprises.

Le projet de loi sous avis a pour objet de compléter les instruments d'aides auxquels le Gouvernement peut avoir recours pour soutenir les petites et moyennes entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire suite aux répercussions d'un événement imprévisible d'envergure nationale ou internationale.

Il s'inscrit en ce mois de mars 2020 dans le contexte d'une crise économique mondiale provoquée par la pandémie de coronavirus, pandémie dont devrait résulter une faible croissance voire une récession en Europe pour cette année. A très court terme, de très nombreuses entreprises devraient avoir des difficultés importantes de liquidités dans une situation de problématiques d'approvisionnement, de non disponibilité des employés, de perturbation des livraisons et d'annulation des commandes. Certaines activités sont tout simplement interrompues pour une période non déterminée du fait du confinement nécessaire en matière sanitaire.

Le projet de loi sous avis s'inscrit ainsi dans une période en tout point exceptionnelle sur le plan économique, aspect relevant par nature d'une attention plus spécifique de la Chambre de Commerce, qui demande par conséquent que des mesures exceptionnelles à la hauteur de l'enjeu de survie d'un nombre important d'entreprises, PME ou non, et de pans entiers du tissu économique

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

luxembourgeois, soient prises. Il est effet essentiel de véritablement les soutenir, en mettant en œuvre des mesures fortes et efficaces très rapidement, alors que ces mêmes entreprises, épines dorsales de l'économie, doivent être le moins affectées possible afin de pouvoir assurer la relance économique, une fois la crise passée. De telles mesures auront un coût social global moins élevé que des conséquences liées à des faillites, le cas échéant en cascade, des licenciements, et donc à terme un tissu économique altéré de manière plus profonde.

Remarque préalable :

La Chambre de Commerce tient tout d'abord à saluer les premières mesures prises par le Gouvernement pour soutenir les entreprises et lui assure son soutien dans la gestion de cette nouvelle crise alors qu'elle est le partenaire naturel du Gouvernement, notamment lorsqu'il s'agit de contribuer à l'élaboration de mesures d'aides aux entreprises, et notamment aux PME. La Chambre de Commerce en appelle à ce que toutes les mesures qui seront prises soient caractérisées par leur efficacité et la rapidité de mise en œuvre, à l'instar de celle relative à la garantie de la Mutualité de cautionnement.

La Chambre de Commerce salue donc l'objectif primaire du projet de loi sous avis. Elle regrette cependant que certaines mesures soient trop lourdes et/ou trop lentes à mettre en œuvre. De même, ces mesures sont insuffisantes et trop restrictives face à la situation de crise qui met en péril la survie de nombreuses entreprises.

Considérations générales

Quant au principe, la Chambre de Commerce salue cette nouvelle aide qui constitue un ajout aux instruments de soutien actuellement déjà en place. Elle déplore néanmoins que le projet de loi ne corresponde pas aux besoins réels des petites et moyennes entreprises, pourtant visées par les mesures. La complexité de la procédure, les conditions imposées à l'entreprise demandeuse et les limites en termes de forme et de montant de l'aide potentiellement allouée n'apparaissent pas être en adéquation avec la situation d'urgence liée à la pandémie de Coronavirus. D'autres Etats-membres, qui doivent eux-aussi respecter les règlements européens sur les aides *de minimis*, ont d'ores et déjà mis en place des mesures avec effets immédiats, de plus grande envergure, afin d'accompagner les entreprises face à cette crise, dont le Luxembourg pourrait s'inspirer le cas échéant.

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

La Chambre de Commerce regrette que les entreprises en difficulté soient à nouveau exclues du projet de loi et ne puissent bénéficier du soutien mis en place pour les PME souffrant d'un événement imprévisible d'envergure nationale ou internationale tel que la pandémie Covid-19.

La Chambre de Commerce demande instamment aux auteurs du projet de loi sous avis de prendre en considération la réalité des entrepreneurs dont bon nombre sont déjà en difficultés, et qui ne survivront pas à une nouvelle crise si on leur refuse cette aide complémentaire. Elle pense notamment aux entreprises du centre-ville déjà touchées de plein fouet par les travaux liés au tram et qui ont désespérément besoin d'aide.

Alors que les entreprises en difficulté touchées par des calamités naturelles peuvent bénéficier d'une aide d'état dans le cadre de la loi du 9 août 2018, la Chambre de Commerce se demande pour quelles raisons il n'en va pas de même pour les entreprises en difficultés touchées par la pandémie Covid-19.

A cet égard, et de manière plus générale, la Chambre estime que cette nouvelle aide aurait pu faire l'objet d'un ajout au sein de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises au lieu de faire l'objet d'un nouveau projet de loi bien plus restrictif.

Enfin, la Chambre de Commerce regrette une nouvelle fois la stigmatisation des entreprises en difficulté et cela même alors que nombre d'entre elles sont tout à fait capables de redresser la barre et de devenir profitables. Ceci est par ailleurs largement démontré dans le cadre du projet *SME Support* (anciennement *Viability Center*) que la Chambre de Commerce a développé en 2018 et qui a depuis sauvé plus d'une cinquantaine d'entreprises pourtant considérées comme étant en difficulté et exclues de tout type d'aide.

La Chambre de Commerce en appelle dès lors à élargir le champ d'application des mesures projetées afin de ne pas mettre ce type d'entreprise dans un désarroi encore plus profond et les condamner d'office.

Les conditions d'octroi doivent être réalistes et les modalités facilement applicables

Selon le projet de loi sous avis, l'octroi de l'aide est soumis à la triple condition suivante :

- un événement imprévisible a été reconnu officiellement par le Gouvernement en conseil comme ayant un impact nuisible sur l'activité économique de certaines entreprises au cours d'une période déterminée
- l'entreprise rencontre des difficultés financières temporaires
- il existe un lien de causalité direct entre ces difficultés et l'événement imprévisible en question.

Cette troisième condition, à savoir le fait de contraindre le dirigeant à apporter la preuve de ce lien causal, est considérée par la Chambre de Commerce comme inappropriée, et ce, d'autant que rien ne précise, ni au sein de l'exposé des motifs, ni au sein des commentaires des articles, quelle documentation l'entreprise devra produire pour prouver ce lien de causalité direct.

La Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi sous avis d'instaurer ici, en vue de faciliter la procédure de demande tant pour les PME, que pour la personne chargée d'analyser leurs demandes, une présomption de causalité. Au vu des mesures qui ont été prises par le Gouvernement ces derniers jours, nul ne peut en effet imaginer que la fermeture de nombreux commerces, restaurants, cafés, salles de sports etc., n'entraînera pas un préjudice pour les entreprises visées.

La Chambre de Commerce déplore ainsi, malgré une situation qui constitue d'ores et déjà un fait établi, que ce soit au dirigeant de prouver un lien de causalité direct entre la pandémie et le préjudice subi. Le fait de mettre en place une présomption (réfragable) permettrait à la fois de faciliter l'octroi de l'aide tout en protégeant l'Etat des abus éventuels. Ceci constituerait également une simplification administrative pour les personnes amenées à traiter les demandes auprès des autorités, dont la Chambre de Commerce met en avant la nécessité de renforcer les ressources pour autant que de besoin au vu du nombre de demandes qui devraient être formulées.

Pour ce qui est des modalités de l'aide, la Chambre de Commerce ne peut que regretter la rigueur du projet de loi qui impose au dirigeant d'entreprise de joindre à sa demande d'aide de nombreux documents dont il ne dispose pas forcément.

L'obligation de rédiger un plan de redressement lui semble particulièrement lourde et sans objet au vu des mesures qui ont été prises récemment par le Gouvernement. Comment, en effet, demander à un dirigeant de PME de détailler ses propres faiblesses et la manière de les atténuer à l'avenir pour éviter les difficultés alors qu'il est contraint de fermer son commerce pour enrayer la propagation d'une pandémie ? La Chambre de Commerce est d'avis que la pandémie qui sévit actuellement, le ralentissement inéluctable des activités de nombre d'entreprises et une fermeture d'établissement imposée par l'Etat causera, quoi que le dirigeant puisse mettre en œuvre, des difficultés financières temporaires. Le fait de lui imposer la rédaction d'un plan de redressement n'est partant pas adéquat, voire stigmatisant car cela sous-entend que les difficultés subies sont notamment engendrées par une faute du dirigeant et qu'il aurait pu les éviter, alors que dans le même temps l'exposé des motifs fait état d'un événement imprévisible aux conséquences nationales voire internationales, sur lequel la Chambre de Commerce se demande comment un dirigeant pourrait avoir la moindre influence et ne peut que le subir.

La Chambre de Commerce reviendra encore sur d'autres exigences qui lui semblent démesurées dans le commentaire de l'article 4 ci-après.

Face à la complexité, à la sévérité et au coût engendré par de telles dispositions, le dirigeant de PME risque malheureusement de ne demander aucune aide, ce qui peut entraîner des conséquences dramatiques telles que, entre autres, des faillites à répétition.

Une forme inadaptée

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs l'absence de flexibilité quant à la forme de l'aide octroyée. Cette aide peut en effet uniquement prendre la forme d'une avance récupérable qui devra ensuite être remboursée.

Selon la Chambre de Commerce, la seule plus-value de cette aide est de reporter les difficultés pour l'entreprise dans le temps. Elle se demande ainsi à nouveau pourquoi la mesure projetée n'est pas alignée sur celle prévue dans le cadre dommages causés par certaines calamités naturelles (loi du 9 août 2018 relative au régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises), ce qui aurait également permis d'offrir des subventions aux entreprises concernées.

La Chambre de Commerce se pose également des questions concernant le remboursement de l'aide, qui doit se faire selon un plan négocié avec le ministère. Elle souhaite dans un souci de transparence et de sécurité juridique voir intégrer dans le projet de loi les critères de négociation qui seront utilisés.

La Chambre de Commerce regrette également qu'aucun délai ne soit prévu dans le projet de loi quant au versement de l'avance prévue. Selon elle, il est indispensable que les montants avancés à l'entrepreneur le soient très rapidement afin d'éviter des difficultés accrues, voire des faillites prématurées.

Des interrogations sur la suffisance des moyens alloués

L'article 7 indique que « *L'octroi et le versement des aides instituées par la présente loi se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle* ». La fiche financière du Projet de loi sous avis fait référence aux articles 35.051.040 et 35.6.53.040 de la loi budgétaire annuelle. Ces crédits étaient prévus, respectivement, pour aider les entreprises industrielles et de prestation

de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques et pour l'amélioration structurelle des petites et moyennes entreprises du secteur des classes moyennes. Leur montant total est de 54,5 millions d'euros. Ce montant semble dès à présent insuffisant au regard des conséquences économiques de la pandémie de Coronavirus, ceci alors même que 160 entreprises avaient déjà fait une demande formelle de chômage partiel en date du dimanche 15 mars, soit avant les premières mesures de confinement. Les moyens alloués pour cette mesure atteignent pour 2020 moins de 1.500 € par entreprises si l'on divise par le nombre d'entreprises actives au Luxembourg. Etant donné le pourcentage d'entreprises potentiellement concernées par cette aide et leur baisse d'activité qui peut atteindre jusqu'à 100% pour celles directement affectées par le confinement, la Chambre de Commerce encourage dès à présent l'Etat luxembourgeois à plus ambitieux et à anticiper une hausse significative des crédits prévus pour aider les PME dans le cadre du Projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce, et plus particulièrement la House of Entrepreneurship, en tant que guichet unique national pour les entreprises, assure finalement le Gouvernement de son soutien pour servir de relais d'information aux entreprises quant aux mesures d'urgence à implémenter au niveau national et aux procédures à respecter pour l'allocation des aides alors qu'il en va des difficultés mettant en péril leur pérennité.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Comme évoqué dans les considérations générales, la Chambre de Commerce déplore l'exclusion des entreprises en difficulté du champ d'application du projet de loi alors que ce sont probablement elles qui en auront le plus besoin. La Chambre de Commerce demande instamment aux auteurs du projet de loi sous avis de prendre en considération la réalité des entrepreneurs dont bon nombre sont déjà en difficultés, et qui ne survivront pas à une nouvelle crise si on leur refuse cette aide complémentaire.

D'autre part, la Chambre de Commerce rappelle que les entreprises en difficulté qui sont touchées par des calamités naturelles peuvent bénéficier d'une aide d'état dans le cadre de la loi du 9 août 2018. Il devrait donc en être de même pour les entreprises en difficultés touchées par la pandémie Covid-19.

Concernant l'article 3

Pour ce qui est du point (1) et des conditions d'octroi de l'aide, comme elle l'a souligné ci-dessus, la Chambre de Commerce regrette l'exigence de la preuve d'un lien de causalité direct entre un événement imprévisible et les difficultés temporaires subies par l'entreprise. Elle considère qu'au vu de la situation actuelle et des mesures prises par le Gouvernement, une présomption réfragable

de causalité constituerait une mesure de simplification administrative et est suffisant pour protéger l'Etat des abus.

Concernant le point (2) relatif aux coûts admissibles, la Chambre de Commerce considère que le calcul proposé par les auteurs du projet de loi n'est pas adapté. En effet, pour ce qui est des activités saisonnières, la comparaison du résultat prévisionnel d'une courte période de quelque mois par rapport à une moyenne réalisée sur trois exercices fiscaux risque de ne pas correspondre à la réalité. La Chambre de Commerce prône la réalisation d'une moyenne correspondant aux mois concernés pour chacune des trois exercices fiscaux concernés.

Pour les jeunes entreprises ne disposant pas encore de comptes annuels, la Chambre de Commerce relève la possibilité de se baser sur les « données financières disponibles ». Elle se demande ce que les auteurs entendent par ces termes et souhaiterait obtenir plus de précisions afin de garantir que ces jeunes PME puisse également bénéficier de l'aide.

Concernant l'article 4

Indépendamment du plan de redressement que la Chambre de Commerce estime inadéquat et dont elle demande la suppression, au vu des nombreuses informations et documents à joindre à la demande d'aide, la Chambre de Commerce suggère aux auteurs du projet de loi sous avis de rédiger un formulaire type qui pourrait être joint au projet de loi et faciliter ainsi la demande d'aide.

Concernant l'énumération des documents à joindre à la demande d'aide, la Chambre de Commerce considère cette liste comme étant beaucoup trop longue.

Pour ce qui est du point 3°, la Chambre de Commerce propose au législateur de compléter la phrase en indiquant ce qu'il y a lieu de joindre si l'entreprise ne dispose pas de comptes annuels pour les trois dernières années. Cette situation étant expressément prévue dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles, il semble indispensable de préciser le texte du projet de loi à cet égard.

Concernant le point 7°, outre le fait que l'obtention d'une déclaration attestant l'absence de condamnation en matière de travail clandestin ou d'emploi de personnes en séjour irrégulier semble disproportionné, il serait judicieux d'indiquer où l'entrepreneur peut obtenir une telle déclaration. La Chambre de Commerce estime d'autre part que le ministre devrait pouvoir obtenir une certitude quant à l'absence de condamnation via d'autres moyens.

Concernant le point 8°, la Chambre de Commerce suggère la suppression du terme « unique » dans la phrase « *une déclaration des aides de minimis éventuelles que l'entreprise unique a reçues* ».

Concernant l'article 5

Comme indiqué *supra*, la Chambre de Commerce ne peut que regretter l'absence de flexibilité quant à la forme de l'aide octroyée qui peut uniquement être proposée sous forme d'une avance récupérable.

Elle considère qu'une pandémie telle que le Covid-19 devrait être assimilée à une catastrophe naturelle et demande par conséquent que ce nouveau régime d'aide soit calqué sur celui prévu par la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes

entreprises. Elle encourage fortement les auteurs à offrir, en plus de l'avance récupérable, des subventions aux PME touchées.

Concernant l'article 8, point (4)

Pour ce qui est du point (4) de l'article 8 qui prévoit l'exclusion du bénéfice de la loi pour les employeurs qui ont été condamnés suite à des faits de travail clandestin ou d'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, si la Chambre de Commerce comprend le principe de cette exclusion, elle avoue son incompréhension quant au délai de quatre années « précédant le jugement de la juridiction compétente ».

La Chambre de Commerce se demande à quel jugement les auteurs font référence et ce qui explique ce délai de quatre années précédant ce jugement. Elle se pose la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une erreur, d'autant que rien n'est précisé dans le commentaire des articles concernant ce délai.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PEM/DJI