

N° 7169²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner
l'exécution d'un dixième programme quinquennal**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi, sur le projet de règlement grand-ducal établissant le programme d'équipement de l'infrastructure touristique, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées aux hôtels, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées au camping, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à l'exécution de projets d'équipements de l'infrastructure touristique régionale ou nationale à réaliser par des investisseurs privés, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à la construction, l'aménagement, la modernisation et l'extension des gîtes ruraux, à la construction, la modernisation et l'extension d'auberges de jeunesse, à la construction, la modernisation et l'extension de villages de vacances, à la conservation et la mise en valeur touristique du patrimoine culturel, à l'équipement moderne et l'aménagement de structures d'accueil et d'information touristiques ainsi qu'à l'élaboration de concepts et d'études relatifs au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique, et sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à la prise en charge de frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la gestion de structures d'accueil et d'information touristiques ainsi que la gestion de l'infrastructure touristique d'envergure régionale ou nationale par des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme

(12.12.2017)

Le présent projet de loi (ci-après « le Projet ») vise à autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, couvrant la période de 2018 à 2022.

Les différents projets de règlements grand-ducaux ont pour objet de fixer les modalités de subvention, de définir les critères d'allocation desdites subventions dans les différentes branches touristiques et de régir le fonctionnement et la composition des différentes commissions ayant pour mission d'instruire les demandes de subvention.

La Chambre de Commerce approuve dans leur principe et dans leurs objectifs les projets de loi et de règlements grand-ducaux sous avis qu'elle analysera et commentera par la suite.

Après son lancement en 1973 avec une première enveloppe financière de 3,72 millions d'euros, les dotations pour les plans quinquennaux successifs ont été augmentées par la suite pour atteindre un montant record de 50,3 millions d'euros pour le 8e plan quinquennal couvrant la période 2008 à 2012.

Le 9e plan quinquennal, s'étalant sur les années 2012 à 2017, était doté d'une enveloppe de 45 millions d'euros.

Le 10e plan quinquennal prévoit finalement une enveloppe de 60 millions d'euros, soit une augmentation de presque 35% par rapport au 9e plan quinquennal.

La Chambre de Commerce souligne l'importance du secteur touristique au niveau de l'emploi et de sa contribution au PIB de l'économie nationale et insiste sur la nécessité de proposer des mesures d'encadrement propices à un développement favorable du secteur dans le futur. Il importe ainsi de maintenir l'enveloppe du dixième plan quinquennal à un niveau qui soit suffisamment élevé pour subventionner les projets de création et de modernisation de l'infrastructure touristique.

Le 10e plan quinquennal vise surtout les points suivants :

- viser les thèmes et les clientèles cible au potentiel élevé ;
- améliorer la visibilité et la notoriété du Luxembourg en tant que destination touristique ;
- créer et distribuer de nouveaux produits ;
- soutenir l'optimisation des infrastructures et services touristiques ;
- être à la pointe des nouvelles technologies (digitalisation) ;
- stimuler la prise de conscience de l'importance du tourisme ;
- assurer la subvention et le financement ;
- assurer la répartition des responsabilités et la mise en œuvre de la présente stratégie.

Par ailleurs, le Projet veut faciliter l'accès aux investissements en diminuant les délais de traitement des dossiers par le fait d'une simplification très accentuée au niveau des règlements d'exécutions en ce qui concerne les critères de sélection. Il entend encore mettre davantage l'accent sur le soutien aux acteurs se situant en milieu rural notamment dans le secteur de l'hôtellerie.

Le Projet souhaite encore donner une priorité à tout ce qui se rapporte au « design for all »¹ et permettre de disposer d'une base légale pour venir en aide aux sinistrés de catastrophes naturelles.

Finalement, le Projet prévoit le subventionnement des investissements liés à la commercialisation sur des salons touristiques des établissements ayant bénéficié de subventions au titre du 9e plan quinquennal.

1. Projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique

Le dixième programme quinquennal est la continuation logique du neuvième programme quinquennal et s'inscrit tout comme celui-ci dans le concept stratégique global retenu par le Gouvernement en 1992 et actualisé depuis lors en 2001. Le projet de loi sous avis comporte cependant quelques modifications par rapport à la loi du 11 mars 2008 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un huitième plan quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique.

Concernant l'article 3

La Chambre de Commerce constate que l'article renseigne uniquement un montant maximal de 50% du montant susceptible d'être subventionné, sans cependant donner des spécifications quant aux pourcentages accordés pour les différents investissements à réaliser par les communes et les syndicats d'initiative.

2. Projet de règlement grand-ducal établissant le programme d'équipement de l'infrastructure touristique

Le projet de règlement grand-ducal établissant le programme d'équipement de l'infrastructure touristique définit le genre et la répartition sur le territoire luxembourgeois des projets d'équipement de

¹ Le „Design for all“ est une stratégie qui a pour objet la création d'environnements accessibles et de produits utilisables par tous sans distinction d'âge, de taille ou d'aptitude et donc aussi par les personnes handicapées et les personnes vieillissantes.

<http://www.gouvernement.lu/6662703/20-design-for-all>

l'infrastructure touristique régionale à réaliser par les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et les autres associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme.

Concernant l'article 1

Cet article permet aux communes et aux syndicats d'initiative de construire des hébergements insolites (cf. p. 11 et 12). Or, il s'agit en l'espèce d'un investissement dans des structures d'hébergement avec une subvention pouvant aller jusqu'à 50% du montant susceptible d'être subventionné, alors que les hôteliers, les exploitants de camping, de villages de vacances et autres investisseurs privés ne peuvent prétendre qu'à un maximum de 20%.

La Chambre de Commerce estime qu'il s'agit d'une différence inéquitable dans le subventionnement entre investisseurs publics et privés, pourtant interdite par la jurisprudence européenne.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge si l'exploitation commerciale d'hébergements insolites entre dans les missions d'une commune ou d'une association sans but lucratif.

3. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées aux hôtels

Le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital ou en intérêts destinés aux hôtels reprend au fond les dispositions du règlement grand-ducal du 29 mars 2013 pris en exécution du neuvième programme quinquennal.

Concernant l'article 1

L'article prévoit que « *peuvent bénéficier de subventions en capital [...] 5. Les propriétaires ou exploitants d'hôtels qui procèdent à des investissements ayant pour but la mise en place d'installations de technologies de l'information et de la communication (TIC)* ». La Chambre de Commerce constate que le taux de subvention est uniquement de 10 % voire 20 % en zone rurale pour les hôtels alors que les campings ont droit à 50% de subvention et s'interroge quant à cette différence de traitement.

Concernant l'article 2

L'article exclut des subventions les propriétaires ou exploitants d'hôtels qui ne sont pas titulaires de la classification officielle dont la procédure et les critères d'attribution sont déterminés par des dispositions légales ou réglementaires visant à certifier la qualité des établissements d'hébergement.

La Chambre de Commerce renvoie en ce qui concerne la classification officielle à l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 2015 dans lequel ce dernier a jugé que « *s'agissant du système de classification des établissements d'hébergement touristique projeté, le Conseil d'Etat émet ses plus grandes réserves quant au caractère obligatoire de cette procédure pour tous les opérateurs du secteur. Selon lui, l'accès à une classification devrait consister dans l'allocation, sur base volontaire des opérateurs, d'un label de qualité, au lieu et à la place d'une procédure complexe, coercitive et difficile à contrôler. Dès lors, pourquoi ne pas opter pour un système de labellisation volontaire qui, sans stigmatiser le secteur, permettrait d'atteindre les objectifs attendus par les auteurs de la loi en projet, à savoir fournir aux consommateurs une analyse claire et une information fiable sur l'offre d'hébergement au Luxembourg et engendrer ainsi la transparence souhaitée du marché? Le Conseil d'Etat craint en effet que le caractère contraignant du projet de loi sous examen ne conduise à beaucoup de difficultés pour certains opérateurs du secteur déjà fragilisés à l'heure actuelle.* »²

La Chambre de Commerce se pose dès lors la question si une telle exclusion ne constitue pas une discrimination et dès lors illégalité de traitement inconstitutionnelle. Elle demande en toute hypothèse d'accorder les subventions aux propriétaires ou exploitants d'hôtels, en supprimant cette différence de traitement.

Concernant l'article 4

L'article exclut des subventions les investissements relatifs aux travaux d'entretien ou de rénovation pure et simple ainsi que le remplacement d'objets mobiliers.

² Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n° 6604 relatif au classement des établissements d'hébergement touristique

La Chambre de Commerce constate que d'un autre côté, le projet de loi est cependant en faveur d'une classification officielle des hôtels pour augmenter la qualité des services. Afin de rester cohérent dans la logique du projet de loi, tous les investissements et notamment ceux réalisés par les hôteliers – y compris les travaux d'entretien ou de rénovation pure et simple – devraient être subventionnés.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir, si pour une meilleure lisibilité, il n'y aurait pas lieu de préciser s'il s'agit d'une subvention maximale de 7,5 millions d'euros ou bien d'un investissement à hauteur de 7,5 millions d'euros.

Concernant l'article 14

La Chambre de Commerce estime qu'à des fins d'égalité entre hôteliers, tous les projets devraient bénéficier de l'augmentation de 10 % et non pas uniquement les projets situés dans les zones rurales.

Concernant l'article 15

La Chambre de Commerce s'oppose à la définition de caractère rural. Elle est d'avis qu'il est plus utile de différencier entre la zone de la Capitale-centre et du reste du pays. Ainsi, à l'exception de la zone Capitale-centre, toutes les autres communes pourraient bénéficier des subventions.

Concernant l'article 17

Dans l'optique de la simplification administrative la Chambre de Commerce propose d'augmenter le montant de 50.000 euros hors taxes sur la valeur ajoutée à 80.000 euros.

Concernant l'article 23

La Chambre de Commerce maintient et renvoie à ses développements sous l'article 2.

4. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées au camping

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à proroger le règlement grand-ducal du 29 mars 2013 pris en exécution du neuvième programme quinquennal permettant de mettre en œuvre le système d'aides étatiques aux campings.

Concernant l'article 1

L'article 1³ dispose que 75% du total des emplacements sont à réserver au tourisme de passage, mais prévoit la possibilité d'un subventionnement de l'hébergement locatif, s'il ne dépasse pas 25% des emplacements réservés au tourisme de passage. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut laisser plus de liberté de choix entre tourisme de passage et locatif, étant donné que le logement locatif constitue pour beaucoup d'exploitants et propriétaires de camping une source importante de revenus. L'hébergement locatif sur les campings constitue en outre un marché d'avenir, comme le montrent des exemples dans les grandes régions de camping en Europe. La Chambre de Commerce propose par voie de conséquence de supprimer la limitation de 25% d'hébergement locatif. La même observation s'applique *mutatis mutandis* pour l'article 8.

3 L'article 1 projeté prévoit que : « *Peuvent bénéficier de subventions en capital les propriétaires ou exploitants de campings qui procèdent à des investissements ayant pour but la modernisation, la rationalisation, l'assainissement, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ou l'intégration dans l'environnement naturel de l'infrastructure d'entreprises de camping légalement établies et sainement gérées, à condition que 75% au moins des emplacements soient réservés au tourisme de passage. De plus, parmi les emplacements réservés au tourisme de passage, 25% au maximum des emplacements, calculés sur la capacité totale du camping, peuvent être destinés à l'hébergement locatif, tel que défini au paragraphe 2 de l'article 8. Pour les campings dont le taux des emplacements réservés au tourisme de passage est inférieur à 75%, le montant retenu pour le calcul des subventions sera proportionnel à ce taux, sans que celui-ci puisse être inférieur à 50% pour que le projet soit éligible.* »

Concernant l'article 2⁴

La Chambre de Commerce renvoie aux développements faits à l'article 1 ci-dessus qui s'appliquent également ici. Elle demande par voie de conséquence de supprimer la limitation de 25% d'hébergement locatif.

Elle s'interroge par ailleurs quant au périmètre des personnes qui pourront le cas échéant bénéficier des subventions et demande de s'assurer que les bénéficiaires potentiels soient identiques dans les deux articles (articles 1 et 2).

Concernant l'article 7

Au vu des dégâts occasionnés par les intempéries du 22 juillet 2016, la Chambre de Commerce salue le fait qu'il y ait dorénavant une possibilité pour dédommager les campings sinistrés. Cependant, elle comprend que cela ne serait réservé qu'aux campings qui sont éligibles selon les articles 1 et 2 (75% du total des emplacements sont à réserver au tourisme de passage – sans préjudice des remarques formulées supra). S'ils ont choisi de s'adresser à une clientèle autre que celle préconisée par ces articles, ils ne sont pas à l'abri de ces cas de force majeure et ce serait injuste de les disqualifier pour ces aides. Egalement, ceux qui n'ont pas encore pu se faire classer selon l'article 12, ou ont fait le choix de ne pas le faire pour des causes diverses, seraient exclus des aides en cas de sinistre.

La Chambre de Commerce se doit dès lors à nouveau de marquer son désaccord par rapport à une telle différence de traitement entre les campings et insiste pour que tous les campings puissent bénéficier des mêmes aides financières.

Concernant l'article 11

L'article précise les différents taux de subventions pour les campings. La Chambre de Commerce constate cependant que pour l'hôtellerie il est prévu que les taux de subventions puissent « être augmentés de 30 points pour les investissements effectués dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles lors de projets de modernisation ou de rationalisation. »

La Chambre de Commerce se demande pourquoi les campings ne peuvent pas bénéficier d'une telle augmentation des taux de subventions.

Concernant l'article 12

La Chambre de Commerce maintient et renvoie à ses développements sous l'article 2 du point 3 du présent avis.

5. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à l'exécution de projets d'équipements de l'infrastructure touristique régionale ou nationale à réaliser par des investisseurs privés

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les modalités afin de pouvoir bénéficier des subventions en capital destinées à l'exécution de projets d'équipements de l'infrastructure touristique régionale ou nationale à réaliser par des investisseurs privés.

⁴ L'article 2 projeté prévoit que : « Peuvent également bénéficier de subventions en capital les personnes privées, les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative et les autres associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme qui procèdent à la création de campings nouveaux et les propriétaires ou les exploitants de campings qui procèdent à l'extension de campings existants, à condition que 75% au moins des emplacements soient réservés au tourisme de passage après réalisation des travaux. »

6. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à la construction, l'aménagement, la modernisation et l'extension des gîtes ruraux, à la construction, la modernisation et l'extension d'auberges de jeunesse, à la construction, la modernisation et l'extension de villages de vacances, à la conservation et la mise en valeur touristique du patrimoine culturel, à l'équipement moderne et l'aménagement de structures d'accueil et d'information touristiques ainsi qu'à l'élaboration de concepts et d'études relatifs au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique

Le 9^e plan quinquennal avait introduit une nouvelle catégorie d'hébergements touristiques en milieu rural, dont la construction, la modernisation ou l'extension devient éligible pour l'obtention de subventions, à savoir les villages de vacances qui est maintenue dans le 10^e plan quinquennal. D'autant plus, le 10^e plan quinquennal prévoit d'élargir ces aides à la construction de gîtes.

La Chambre de Commerce salue cette initiative qui devrait contribuer au maintien et la création d'emplois en région rurale. Le règlement grand-ducal sous rubrique vise, entre autres, comme l'indique le titre, la fixation des subventions auxquelles peuvent prétendre, aux termes de l'article 2, les investisseurs privés, les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, la centrale des auberges de jeunesse et autres associations sans but lucratif.

Cependant, la Chambre de Commerce demande que la différence de traitement non objectivement justifiée entre les investisseurs privés et les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, la centrale des auberges de jeunesse et autres associations sans but lucratif soit supprimée. En effet, à son avis, rien ne justifie une subvention à hauteur de 50% pour les communes (et autres), alors qu'elle est limitée à 20% pour les investisseurs privés.

En outre, les projets subventionnés ne sont pas les mêmes pour les deux catégories. La Chambre de Commerce demande que les subventions accordées comprennent pour les deux catégories à tout le moins la construction, l'aménagement, la modernisation et l'extension. Il convient en effet d'assurer un parallélisme entre les paragraphes (2) et (3) de l'article 8 notamment.

Par ailleurs, dans le même contexte, il y a lieu de maintenir la cohérence à travers tout le projet de règlement grand-ducal établissant, et notamment par rapport à son article 2 que la Chambre de Commerce demande dès lors de modifier en conséquence.

Le même commentaire que sous le point 7 ci-dessous s'applique *mutatis mutandis*, et la Chambre de Commerce demande instamment pour qu'il soit remédié à ces différences de traitement injustifiées au détriment des investisseurs privés, tant quant à l'objet des projets subventionnés qu'à leur taux.

7. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'octroi des subventions en capital destinées à la prise en charge de frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la gestion de structures d'accueil et d'information touristiques ainsi que la gestion de l'infrastructure touristique d'envergure régionale ou nationale par des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif œuvrant en faveur du tourisme

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit des subventions pour les frais de fonctionnement et de rémunération encourus dans le cadre de la gestion d'un projet ou d'une initiative touristique d'envergure nationale ou régionale, réalisée en milieu rural. Les bénéficiaires de ces subventions seraient les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et les associations sans but lucratif membres d'un Office régional du tourisme ainsi que le Luxembourg City Tourist Office asbl.

La Chambre de Commerce déplore une nouvelle fois la discrimination manifeste pratiquée au détriment des investisseurs privés, d'autant plus que le taux de subvention atteint ici un plafond de 70%. Ce taux paraît pour le moins excessif et une subvention aussi élevée risque de diluer la condition de viabilité économique des projets susceptibles d'être subventionnés. En effet, en sachant dès le départ que 70% des frais sont subventionnés, davantage de projets non rentables pourraient voir le jour, aug-

mentant de la sorte le risque de dilapidation des deniers publics. La Chambre de Commerce réitère sa demande qu'un taux d'intervention identique devrait s'appliquer à chaque investissement du même type, indépendamment de son initiateur.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure de marquer son accord aux projets de loi et de règlements grand-ducaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

