

N° 5748³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner
l'exécution d'un huitième programme quinquennal d'équipe-
ment de l'infrastructure touristique**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES,
DU TOURISME ET DU LOGEMENT**

(17.1.2008)

La Commission se compose de: M. Norbert HAUPERT, Président; M. Lucien CLEMENT, Rapporteur; M. Eugène BERGER, Mme Claudia DALL'AGNOL, M. Fernand ETGEN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Jean-Pierre KOEPP, Henri KOX, Marcel SAUBER, Jos SCHEUER et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

En date du 17 juillet 2007, le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Il était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et du texte du projet de loi.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre de Commerce le 12 novembre 2007.

Au cours de la réunion du 18 octobre 2007, Monsieur Lucien Clement a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi.

Le 28 novembre 2007, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement a examiné le projet de loi sous rubrique ainsi que l'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 23 octobre 2007.

Le présent rapport fut analysé et adopté au cours de la réunion du 17 janvier 2008.

*

2. LE TOURISME, UN SECTEUR ECONOMIQUE IMPORTANT

Au cours des dernières décennies, l'importance économique du tourisme n'a cessé de grandir. Cela n'est pas seulement vrai pour l'économie mondiale et européenne, mais également pour l'économie luxembourgeoise.

Les auteurs du projet de loi ont examiné la situation du tourisme pour l'année 2005 qu'ils ont qualifiée, tout comme l'année 2004, d'année exceptionnelle pour le tourisme. Ils ont mis en avant les données suivantes:

Sur le plan mondial, le nombre d'arrivées de touristes internationaux se chiffre à 808 millions et le montant total des recettes s'élève à 682 milliards \$ US. Malgré une progression moindre que la moyenne mondiale, l'Union Européenne conserve sa position de chef de file du tourisme mondial avec 54,9% et 443,9 millions d'arrivées. En effet, sur dix destinations touristiques les plus recherchées dans le monde, six sont situées dans un pays de l'UE.

Au niveau national, le Grand-Duché a environ 2.600 établissements dans le domaine de l'hébergement touristique et de la restauration. En dix ans, le nombre de nuitées est passé progressivement de 2,5 millions à 2,7 millions, toutes catégories d'hébergement confondues. La durée moyenne de séjour

est de 1,95 jour pour l'hôtellerie et de 5,55 jours pour le camping. D'après les estimations des auteurs du projet, le chiffre d'affaires réalisé en 2005 par l'hébergement et la gastronomie se situe autour de 900 millions d'euros.

Dans ce contexte, on peut également citer la récente étude effectuée par le World Travel & Tourism Council pour l'année 2007, visant à quantifier les effets du tourisme et du voyage sur l'économie générale d'un pays à travers l'emploi des Comptes Satellites du Tourisme (TSA). En termes prévisionnels, le secteur touristique luxembourgeois devrait contribuer directement et indirectement à 9,7% du PIB pour l'année 2007 et ce taux devrait dépasser les 10% en 2017. Le WTTC s'est également penché sur la question de l'emploi. Un emploi sur huit peut ainsi être mis en relation avec l'économie touristique au Luxembourg, soit 25.000 postes de travail en 2007. Une croissance à 32.000 postes est pronostiquée pour l'année 2017.¹

*

3. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIERE DE TOURISME

Depuis 1973, la politique gouvernementale en matière de tourisme se base sur les besoins du secteur touristique et sur la programmation pluriannuelle qui a concrètement trouvé sa réalisation dans l'exécution de plans quinquennaux successifs. Les 3 premiers plans quinquennaux ont permis de créer ou d'améliorer l'infrastructure touristique au Grand-Duché. Ainsi étaient subventionnés les projets d'équipement de l'infrastructure touristique réalisés par les communes et les syndicats de communes, les aides en faveur de l'hôtellerie en cas de modernisation, de rationalisation et d'extension d'établissements d'hébergement et le soutien des projets d'aménagement de gîtes ruraux nouveaux et des projets de conservation et de mise en valeur touristique du patrimoine culturel.

Le quatrième programme continuait à reconnaître la nécessité des aides allouées en vertu des trois premiers programmes et comportait en plus quatre nouveautés: l'aide aux investisseurs privés pour des projets d'importance régionale; aux hôteliers, pour la construction d'établissements d'hébergement; aux propriétaires et exploitants de campings privés, tant pour la création de terrains de camping que pour la modernisation, la rationalisation et l'extension des terrains existants; aux syndicats d'initiative, pour l'acquisition et l'amélioration d'équipements informatiques et audiovisuels.

Les cinquième, sixième et septième programmes s'inscrivaient dans le concept stratégique global élaboré en 1992 par l'Institut Européen de Tourisme à l'Université de Trèves (ETI) à la demande du Ministère du Tourisme. La politique gouvernementale en matière de tourisme peut se résumer comme suit: „qualité de la vie et qualité du tourisme“.

Cette vision est l'expression de la volonté d'envisager l'avenir touristique du pays dans la double perspective d'une consolidation et d'une amélioration qualitatives des conditions de vie de la population ainsi que d'une philosophie du produit et de l'offre touristiques prenant résolument appui sur le critère essentiel de la qualité ainsi que sur celui de la durabilité.

Les stratégies nécessaires à la concrétisation de cette vision consistent dans la concentration des moyens mis en oeuvre sur un petit nombre de segments d'avenir, l'offensive ciblée dans les secteurs à potentiel encore insuffisamment exploités et l'abandon progressif du tourisme de médiocre qualité.

*

4. LE HUITIEME PROGRAMME QUINQUENNAL D'EQUIPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE TOURISTIQUE

Les recommandations formulées par l'ETI

Le huitième programme quinquennal s'inscrira dans la lignée de son prédécesseur. Il poursuit ainsi les efforts de transposition des recommandations formulées par l'étude d'impact réalisée par l'ETI en 2001 qui atteste pour le Grand-Duché une qualité de niveau international en ce qui concerne l'offre infrastructurelle touristique et le degré d'équipement des établissements touristiques.

¹ Source: Communiqué de presse du 22 mai 2007 du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2007/05/22boden_potsdam/index.html)

Néanmoins, l'ETI a mis en avant un certain retard au niveau de l'organisation touristique, de la formation touristique et du marketing touristique, c'est-à-dire dans des domaines exclus jusque-là des différents programmes quinquennaux. Pour ces domaines, l'ETI a proposé:

- la création d'agences touristiques régionales;
- que les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative ou d'autres associations sans but lucratif puissent fonctionner comme de véritables gestionnaires de projets ou d'initiatives d'envergure régionale ou nationale permettant ainsi des heures d'ouvertures orientées vers les besoins du client, un service professionnel pendant toute l'année, une accessibilité accrue et une gestion professionnelle du projet ou de l'initiative;
- la création, par les agences régionales, de produits touristiques thématiques axés sur l'aspect du développement durable;
- le développement de l'image de marque luxembourgeoise et la définition d'une „unique selling proposition“ pour le Grand-Duché;
- le développement de la formation des professionnels du tourisme au niveau national, régional et local.

Les auteurs du projet de loi précisent dans ce contexte que le 7e programme quinquennal a servi à financer les études préalables à la mise en place de nouvelles structures professionnelles telles que recommandées par l'étude de l'ETI et que le 8e programme va concrétiser la mise en route des Offices régionaux de tourisme (ORT).

Ledit programme permet non seulement de soutenir la création et l'extension de projets infrastructurels, mais aussi d'accompagner financièrement les plus importants d'entre eux sur le plan de la gestion. Considérant que le volontariat touche de plus en plus à ses limites, le but de cette mesure consisterait à professionnaliser davantage la gestion et la promotion des infrastructures touristiques les plus importantes.

Objet du projet de loi et points saillants

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un huitième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique. Il couvre la période de 2008 à 2012 et est doté d'une enveloppe financière de 50,296 millions d'euros, ce qui représente une progression nominale de 34% par rapport au septième programme quinquennal. Il est à rappeler que plusieurs projets d'envergure sont à cheval entre le septième et huitième programme quinquennal et ne trouvent leur achèvement que dans les années à venir. Le huitième programme favorise, outre les investissements dans les infrastructures, la mise en oeuvre de nouvelles structures d'accueil touristiques ainsi que les investissements dans les programmes de certification de la qualité.

Les subventions en capital ou en intérêts sont destinées:

- à l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique régionale. Parmi les nouveaux projets à réaliser on peut citer l'implantation d'une piscine ludique dans l'est du pays, la modernisation et la mise en conformité des piscines à Remich et Grevenmacher, la construction d'une nouvelle auberge de jeunesse dans le sud, la mise en valeur des ardoisières à Asselborn, la mise en valeur du noyau historique à Esch-sur-Sûre, ainsi que l'extension du domaine touristique à Munshausen et la revalorisation du Parc Merveilleux à Bettembourg;
- à la modernisation, la rationalisation et l'extension de l'infrastructure hôtelière, à la création et la modernisation de gîtes ruraux et de gîtes à la ferme, ainsi que les travaux de rénovation à effectuer dans les maisons relevant de la Centrale des Auberges de Jeunesse, à la modernisation, à l'extension et la rationalisation de campings, à l'amélioration et la modernisation de l'équipement des structures d'accueil et d'information luxembourgeoises et plus précisément des bureaux d'accueil des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative, des communes, des syndicats de communes et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme;
- à l'exécution de projets d'équipements de l'infrastructure touristique régionale ou nationale à réaliser par des investisseurs privés;
- à la prise en charge des frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de 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 oeuvrant en faveur du tourisme;

- à la réalisation d'études et de concepts relatifs au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique.

Enfin, le projet de loi innove dans la mesure où il permet de subventionner des investissements dans des programmes de certification de la qualité de service reconnus par le Ministre ayant le tourisme dans ses attributions. Au stade actuel, il s'agit du „Oekolabel“, à l'avenir est visé le modèle „Q-label“ s'inspirant du modèle de qualité du tourisme suisse.

*

5. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 12 novembre 2007, la Chambre de Commerce salue l'initiative du Gouvernement de proposer un huitième programme quinquennal en faveur de l'infrastructure et de l'équipement touristiques. Ce programme devra permettre de doter le pays d'une infrastructure touristique apte à assurer un intérêt certain pour une clientèle cosmopolite et convoitée.

La Chambre de Commerce émet cependant ses réserves quant aux subventions en capital ou en intérêts prévues pour la prise en charge des frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la gestion de structures d'accueil et d'information touristiques ainsi que de 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 oeuvrant en faveur du tourisme.

Elle dénonce dans ce contexte la discrimination pratiquée jusqu'à présent au détriment des investisseurs privés. Elle rappelle que la subvention dont ces derniers peuvent bénéficier pour l'exécution de projets de construction, d'aménagement, de modernisation et d'extension de gîtes ruraux, donc d'exploitations commerciales, est de loin inférieure à celle à laquelle peuvent prétendre les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et les autres associations sans but lucratif, en l'occurrence 50% du montant des investissements, même si les investissements en question sont identiques. Ce chiffre peut même atteindre 70% des frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de la gestion de l'infrastructure touristique d'envergure régionale ou nationale.

Elle critique que le projet de loi sous rubrique vise à proroger cette pratique et demande avec insistance qu'un taux d'intervention identique s'applique à chaque investissement du même type, quel qu'en soit l'initiateur.

La Commission fait remarquer que ces taux s'appliquent à des types d'investissement que le secteur privé n'est pas prêt à réaliser. A titre d'exemple, il y a lieu de citer les structures touristiques à Munshausen ou à Rumelange.

Si, d'un côté, les articles 87 et 88 du traité CE de la Communauté européenne proscrivent toute subvention aux milieux privés dépassant 15% des montants investis, d'un autre côté, le mode de financement de telles infrastructures nécessite l'intervention conséquente des pouvoirs publics, sans lesquels ces mêmes structures ne seraient pas à même de fonctionner.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette que le Gouvernement accorde des taux de subvention différents selon la situation géographique d'une exploitation touristique. Elle pose la question de la nécessité d'accorder un taux inférieur aux exploitations établies dans des villes par rapport aux exploitations établies dans des milieux ruraux, étant donné que les investissements à réaliser restent identiques.

La Commission note tout d'abord que cette distinction ne s'applique qu'aux seules structures d'hébergement hôtelières. Par ailleurs, elle est d'avis que cette différenciation est justifiée, car les taux d'occupation, la durée limitée de la saison et la spécificité tarifaire du tourisme en milieu rural nécessitent de la part des pouvoirs publics un soutien particulier afin de prévenir l'érosion déjà apparente de l'offre d'hébergement dans ce segment.

*

6. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 23 octobre 2007, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi, mais émet un certain nombre de remarques:

Le Conseil d'Etat se pose un certain nombre de questions quant à la portée qui sera réservée au dernier des objectifs du nouveau programme d'équipement éligible pour un soutien financier de la part de l'Etat, à savoir les programmes de certification de la qualité de service.

La Haute Corporation note encore que l'article 7 du projet de loi proroge la disposition de la loi du 17 mars 2003 qui a institué un fonds spécial dénommé „fonds pour la promotion touristique“ et autorise le Gouvernement à liquider des dépenses prévues à l'article 1er de la loi, y compris les dépenses engagées avant le 31 décembre 2007 pour des projets répondant aux critères d'éligibilité fixés par le huitième programme quinquennal.

Enfin, le libellé du projet de loi ne soulève aucune observation de la part du Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement unanime recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un huitième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique

Art. 1er. En vue de promouvoir le tourisme, le Gouvernement est autorisé à subventionner, pendant la période du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012, selon les modalités de la présente loi et jusqu'à concurrence d'un montant de 50.296.000 euros:

- l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique régionale à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme, ainsi que par des investisseurs privés;
- l'exécution de projets de modernisation, de rationalisation et d'extension de l'infrastructure hôtelière existante ainsi que de projets de construction d'établissements hôteliers répondant à un intérêt économique général;
- l'exécution de projets d'aménagement, de modernisation et d'extension de gîtes ruraux ainsi que de projets de construction, de modernisation et d'extension d'auberges de jeunesse;
- l'exécution de projets de modernisation, de rationalisation, d'extension, d'assainissement et d'intégration dans l'environnement naturel de l'infrastructure des campings existants ainsi que de projets de création de terrains de camping répondant à un intérêt économique général;
- l'exécution de projets de conservation et de mise en valeur touristique du patrimoine culturel, à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme, ainsi que par des investisseurs privés;
- l'exécution de projets d'aménagement et d'équipement moderne de structures d'accueil et d'information touristiques à réaliser par des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme;
- les frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de projets ou initiatives touristiques d'envergure à caractère régional ou national gérés par des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme;
- l'élaboration de concepts et d'études relatives au développement et à l'équipement de l'infrastructure touristique;
- la mise en oeuvre de programmes de certification de la qualité de service, reconnus par le Ministre du Tourisme et sanctionnés par l'attribution d'un label.

Art. 2. Le programme d'équipement de l'infrastructure touristique régionale ainsi que le genre et la répartition sur le territoire de projets à réaliser par les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative, les ententes de syndicats d'initiative et les associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme et susceptibles d'être subventionnés en application du 1er tiret de l'article 1er est établi par le Ministre ayant dans ses attributions le tourisme et arrêté par règlement grand-ducal.

Art. 3. L'aide financière aux communes, aux syndicats de communes, aux syndicats d'initiative, aux ententes de syndicats d'initiative et aux associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme pour l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique régionale est allouée sous forme de subventions en capital ou en intérêts. Ces deux genres de prestations peuvent être octroyés concurremment, sans que l'aide totale puisse dépasser cinquante pour cent du montant susceptible d'être subventionné.

Art. 4. A titre exceptionnel et sur proposition motivée du Ministre ayant dans ses attributions le tourisme, le Gouvernement peut octroyer, en complément aux subventions déterminées à l'article 3, des aides spéciales au cas où la création d'infrastructures touristiques régionales s'impose et que les moyens financiers des communes, des syndicats de communes, des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative ou des associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme sont insuffisants, ou si la création des infrastructures à réaliser présente un intérêt national.

Art. 5. L'aide financière aux investisseurs privés pour l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique régionale et celle destinée à l'exécution de projets visés par les 2e, 3e, 4e, 5e, 6e, 8e et 9e tirets de l'article 1er est allouée sous forme de subventions en capital ou en intérêts.

Les critères et modalités d'allocation de ces subventions sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 6. L'aide financière aux syndicats d'initiative, aux ententes de syndicats d'initiative et aux associations sans but lucratif oeuvrant en faveur du tourisme pour la gestion de projets ou initiatives visés par le 7e tiret de l'article 1er est allouée sous forme de subventions en capital ou en intérêts. Les critères et modalités d'allocation de ces subventions sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 7. Les participations de l'Etat allouées dans l'intérêt de la réalisation d'investissements éligibles à l'obtention d'une aide de l'Etat sur la base des articles 1 à 5 de la présente loi sont financées par le fonds spécial dénommé „fonds pour la promotion touristique“. L'avoir du fonds pour la promotion touristique au 31 décembre 2007 pourra servir à la liquidation des dépenses prévues à l'article 1er de la loi y compris les dépenses engagées avant le 31 décembre 2007 pour des projets répondant aux critères d'éligibilité fixés par le 8e programme quinquennal.

Luxembourg, le 17 janvier 2008

Le Rapporteur,
Lucien CLEMENT

Le Président,
Norbert HAUPERT

