Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

22.051

Message concernant la modification de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme

du 22 juin 2022

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme ainsi que le projet d'un arrêté fédéral concernant un crédit additionnel visant à renforcer l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour) en 2023, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 juin 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La modification de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme a pour but de renforcer temporairement l'encouragement de l'innovation touristique. Pendant les années 2023 à 2026, il est prévu de porter la participation maximale de la Confédération aux projets Innotour à 70 %, contre 50 % actuellement. Cette mesure permettra au secteur touristique, malgré la situation difficile, de mettre en œuvre et de développer des innovations et des nouveaux produits, et d'entamer des coopérations.

Contexte

Le secteur touristique est frappé de plein fouet par les conséquences de la pandémie de COVID-19. Cette situation affecte particulièrement les tourismes urbain et d'affaires, et les destinations fortement tournées vers l'international. Aussi le Conseil fédéral a-t-il adopté, le 1er septembre 2021, un programme de relance pour le tourisme suisse. Ce programme a pour but de favoriser le rétablissement du secteur au sortir de la pandémie de COVID-19, en mettant l'accent sur la redynamisation de la demande et le maintien de la capacité d'innovation. L'une des mesures prévues consiste à intensifier l'encouragement des projets touristiques innovants via le programme Innotour.

Contenu du projet

Le plafond de la contribution versée par la Confédération aux projets novateurs par l'intermédiaire d'Innotour, actuellement fixé à 50 %, sera porté à 70 % pendant la période 2023–2026, afin de réduire les coûts supportés par leurs promoteurs. La mesure concerne tant les nouveaux projets que ceux en cours de réalisation. Ce renforcement du soutien accordé vise à aider le tourisme suisse selon trois axes prioritaires: le numérique, le développement durable, et la reprise et le redéploiement structurel des tourismes urbain et d'affaires.

Arrêté financier

L'augmentation temporaire du taux de subventionnement pendant quatre ans entraînera des dépenses supplémentaires de 20 millions de francs au total. Pour les contributions prévues en 2023, le Conseil fédéral propose par le présent message d'allouer un crédit additionnel de 5 millions de francs en complément du crédit d'engagement déjà accordé qui porte sur l'«Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme 2020–2023». S'agissant des contributions versées à partir de 2024, le crédit d'engagement nécessaire sera demandé dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le secteur touristique est frappé de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Cette situation affecte particulièrement les tourismes urbain et d'affaires, et les destinations fortement tournées vers l'international. Aussi le Conseil fédéral a-t-il adopté, le 1er septembre 2021, un programme de relance pour le tourisme suisse. Ce programme a pour but de favoriser le rétablissement du secteur au sortir de la pandémie de COVID-19, en mettant l'accent sur la redynamisation de la demande et le maintien de la capacité d'innovation. L'accent est mis tout particulièrement sur trois domaines: les tourismes urbain et d'affaires, le développement durable et le numérique.

Le programme de relance pour le tourisme suisse privilégie essentiellement les trois instruments d'encouragement éprouvés que sont Suisse Tourisme, Innotour (innovation, coopération et professionnalisation dans le domaine du tourisme) et la NPR (Nouvelle politique régionale). L'objectif est d'encadrer et d'encourager de manière ciblée la reprise du secteur et de contribuer à ce que le tourisme suisse sorte renforcé de la crise actuelle.

Le programme de relance comporte trois mesures. Premièrement, Suisse Tourisme poursuivra en 2022 et 2023 le plan de relance mis en œuvre en 2020 et 2021. Il recevra pour ce faire un crédit supplémentaire de 30 millions de francs de la Confédération, dont une partie est destinée à alléger la charge financière supportée par ses partenaires touristiques. Deuxièmement, l'encouragement de projets innovants dans le tourisme via le programme Innotour sera renforcé pendant une période limitée, de 2023 à 2026. Le plafond de la contribution de la Confédération aux projets Innotour, actuellement fixé à 50 %, sera porté à 70 %, ce qui diminuera temporairement les frais d'innovation supportés par les promoteurs de projets. L'objectif est d'inciter les acteurs du tourisme à mettre en œuvre et à développer des innovations et des nouveaux produits, et à engager de nouvelles coopérations. Cette mesure exige une adaptation temporaire des bases légales et une augmentation de 20 millions de francs des moyens affectés à Innotour pour l'ensemble de la période 2023 à 2026: c'est l'objet du présent message. Troisièmement, pour conférer rapidement un élan supplémentaire à l'encouragement de projets dans le cadre de la NPR au cours de la période de programme actuelle (2020 à 2023), la Confédération met à disposition des cantons, par un amendement aux conventions-programmes, 10 millions de francs supplémentaires provenant du Fonds de développement régional, sans imposer de nouvelles contreparties.

1.1.1 Vue d'ensemble de la politique touristique de la Confédération

La nouvelle Stratégie touristique de la Confédération[1], approuvée par le Conseil fédéral le 10 novembre 2021, constitue le socle de la politique fédérale du tourisme. Elle fournit par ailleurs un cadre au programme de relance et à l'adaptation temporaire du soutien alloué par l'intermédiaire d'Innotour. Par sa politique en matière de tourisme, le Conseil fédéral souhaite renforcer la compétitivité du secteur au niveau international et faire de la Suisse une destination touristique incontournable.

La politique fédérale du tourisme poursuit cinq objectifs: améliorer le cadre dans lequel le tourisme évolue, promouvoir l'entrepreneuriat, contribuer au développement durable, saisir les opportunités du numérique, et renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché. Ces objectifs ont été fixés pour répondre aux enjeux et aux besoins du tourisme suisse; en établissant des priorités, ils permettent une mise en œuvre ciblée de la politique fédérale du tourisme. La nouvelle Stratégie touristique se décline en plusieurs activités – trois par objectif, soit quinze au total. Sur le plan du contenu, l'effort portera dans les années à venir sur la promotion des investissements. L'objectif est de moderniser et de renforcer la promotion des investissements par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et la NPR.

La mise en œuvre de la nouvelle Stratégie touristique repose sur les quatre piliers que sont Innotour, Suisse Tourisme, la SCH et la NPR, brièvement décrits ci-après. Au même titre que la politique fédérale du tourisme, ces quatre instruments de promotion touristique déploient leur activité en complément de celles des cantons, des communes et des secteurs de l'économie dépendants du tourisme.

Suisse Tourisme

En vertu de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme[2], Suisse Tourisme est chargé par la Confédération de promouvoir la Suisse en tant que destination de voyages et de vacances. Ses tâches sont énumérées de manière exhaustive dans la loi. Elles comprennent, d'une part, le marketing de base pour la place touristique suisse, comme le développement de la marque, la prospection des marchés et l'information de la clientèle. Suisse Tourisme fournit, d'autre part, des prestations de coordination et de conseil. Au chapitre de la coordination, l'organisation mène par exemple des campagnes thématiques au moyen de plateformes de marketing ouvertes. Le développement de l'offre et la création de produits innovants sont assurés et intégrés dans le marketing en collaboration avec des destinations et des organismes partenaires.

Suisse Tourisme dispose d'un budget annuel de plus de 90 millions de francs. La Confédération lui alloue des aides financières annuelles sur la base de l'art. 6 de la loi, dans la limite des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale définit le plafond des dépenses de Suisse Tourisme tous les quatre ans, par arrêté fédéral simple. Pour 2020

1 www.seco.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération
2 RS **935.21**

à 2023, le plafond des dépenses se monte à 230 millions de francs (hors mesures de relance, qui se montent à 70 millions au total).

Société suisse de crédit hôtelier (SCH)

La SCH est chargée de la mise en œuvre de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement[3]. Il s'agit d'une société coopérative de droit public, à laquelle la Confédération a octroyé un prêt sans intérêts d'un montant d'environ 236 millions de francs. Outre la Confédération, on compte au nombre des coopérateurs des banques, des cantons, le secteur de l'hôtellerie, des entreprises du secteur privé et des associations.

La SCH est active dans trois secteurs. Subsidiairement aux bailleurs de fonds privés, tout d'abord, elle octroie des crédits aux établissements d'hébergement dans les régions touristiques et dans les stations thermales, afin d'encourager la rénovation et l'achat d'établissements existants comme de constructions neuves, dans la mesure où ils sont commercialisables. Fin 2021, le volume des crédits s'élevait à 229 millions de francs, répartis entre 284 établissements. La SCH a accru son portefeuille de crédits de 50 % depuis 2015. Le renforcement de cette activité de soutien a notamment été rendu possible par la révision de l'ordonnance du 18 février 2015 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement[4] ainsi que par un prêt supplémentaire de 100 millions de francs octroyé par la Confédération, arrivé à échéance fin 2019.

En plus de son activité directe de financement, la SCH s'est muée en centre de compétences pour l'encouragement du secteur de l'hébergement: outre une activité de conseil à l'échelle nationale, la SCH met les connaissances acquises dans le cadre de son activité à disposition des entreprises de la branche, dans un esprit de transfert de connaissances.

Nouvelle politique régionale (NPR)

Par l'intermédiaire de la NPR, la Confédération œuvre de concert avec les cantons à la promotion des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières, en soutenant leur développement économique. Cet instrument vise à améliorer le cadre dans lequel évoluent les entreprises, à accroître leur capacité d'innovation et à encourager la création de valeur afin de renforcer la compétitivité des régions. La NPR, entrée en vigueur en 2008, se fonde sur la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale[5].

La NPR a pour objectif principal de promouvoir les idées, projets et programmes novateurs qui rendent les régions plus compétitives, en leur apportant une aide financière directe. Sa deuxième ligne d'action, complémentaire, consiste à renforcer la coordination et la coopération entre la politique régionale et d'autres politiques fédérales à incidence territoriale. Par l'intermédiaire du Centre du réseau de développement régional (regiosuisse), la Confédération propose par ailleurs aux acteurs régionaux diverses offres de mise en réseau, d'échange de connaissances et de formation continue.

3 RS **935.12**
4 RS **935.121**
5 RS **901.0**

Le cadre financier défini pour la période de promotion actuelle (2020 à 2023) comprend des fonds de la Confédération sous forme d'aides financières à fonds perdu (160 millions de francs) et de prêts (270 millions de francs). S'ajoutent à cela des contributions cantonales du même ordre de grandeur. Les objectifs sont fixés dans des conventions-programmes quadriennales conclues entre la Confédération et les cantons. La moitié environ des projets NPR ont un lien avec le tourisme.

1.1.2 Innotour

Objectifs et tâches

Les activités de la Confédération au titre de la promotion de l'innovation et de la coopération dans le secteur du tourisme et de l'encouragement de la professionnalisation (développement et diffusion de la connaissance), par l'intermédiaire d'Innotour, se fondent sur la loi fédérale du 30 septembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme[6]. Les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 30 millions de francs (7,5 millions par an) pour la période 2020 à 2023 destiné à financer Innotour[7]. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est chargé de l'exécution.

Étant donné le caractère fragmenté du secteur, la mise en place d'offres touristiques complètes engendre des coûts de transaction élevés. Il n'est pas simple de mettre au point des offres innovantes intégrées, car il est difficile de distinguer et d'internaliser les coûts d'innovation et les rendements, ce qui nuit à la confiance et partant à la coopération. Dans le cadre d'Innotour, la mise sur pied d'offres touristiques interentreprises occupe par conséquent une place très importante.

Le droit en vigueur prévoit que les acteurs du secteur assument eux-mêmes la majeure partie des coûts (au minimum 50 %). Si Innotour crée des incitations, le financement et la gestion restent de la responsabilité des promoteurs des projets. Ce haut degré de responsabilisation est encore renforcé par la limitation des aides financières à une aide unique au démarrage. En plus des projets d'envergure nationale, Innotour peut soutenir des projets locaux et régionaux dans toute la Suisse dès lors qu'ils revêtent une valeur d'exemple.

Ces dernières années, Innotour a mis l'accent sur le numérique, en coordination avec la Stratégie touristique de la Confédération de 2017[8]. De nombreux projets novateurs ont été lancés, dans des domaines aussi divers que la blockchain, la cybersécurité, les places de marché numériques, la numérisation des systèmes de notification officiels, l'internet des objets, la gestion des recettes ou la robotique. Mais Innotour a également permis au tourisme suisse de faire de gros progrès dans des domaines comme l'entrepreneuriat, le développement de l'offre touristique ou le développement durable.

Outre la promotion des projets, Innotour finance des bases de connaissances, comme les prévisions touristiques, ou des manifestations organisées aux fins de transfert de

6 RS **935.22**
7 FF **2020** 475
8 www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Archives

connaissances, comme le Forum Tourisme Suisse. Les échanges d'expériences et de connaissances concernant les projets soutenus par Innotour se sont considérablement intensifiés depuis 2019. Le SECO organise ainsi plusieurs fois par an des ateliers dédiés à un thème spécifique. L'objectif de ces ateliers est d'induire les échanges d'expériences et de connaissances, pour favoriser le transfert des principales leçons tirées des projets à valeur d'exemple, et de permettre ainsi à de nombreux acteurs du secteur de bénéficier de l'expérience des autres. L'enjeu est d'assurer aux projets soutenus un impact aussi large et durable que possible.

En 2018, l'entreprise de conseil INFRAS et l'Institut de gestion systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall (IMP-HSG) ont évalué la législation Innotour (loi et ordonnance) entrée en vigueur en 2012 après une révision totale, et ont reconnu la pertinence des mesures définies: l'efficacité d'Innotour est donc démontrée. L'évaluation a par ailleurs montré qu'il n'y avait pas lieu de revoir le droit applicable. Les conclusions indiquaient notamment qu'il était souhaitable que le programme conserve le principe de l'encouragement selon une approche ascendante et son appréhension large de la notion d'innovation, qu'il maintienne sa pratique actuelle de concentration des ressources et qu'il conserve le critère du caractère interentreprises dans l'encouragement des projets. Enfin, l'évaluation a révélé un potentiel d'optimisation et de développement particulier dans la mise en réseau des organismes de soutien et dans la sensibilisation à l'instrument de promotion, dans l'échange d'expériences et de connaissances, dans la mesure systématique de l'efficacité ainsi que dans le processus de demande d'aide financière. Ce potentiel d'optimisation et de développement a été abordé par le SECO, notamment par le développement des activités de transfert de connaissances.

Encouragement

Innotour a permis de soutenir 81 projets au cours de la dernière période de promotion, allant de 2016 à 2019. Un peu moins de 70 % des fonds approuvés ont été consacrés à des projets nationaux, le reste est allé à des projets locaux ou régionaux. Il a ainsi été possible de soutenir 32 projets locaux ou régionaux à valeur d'exemple. Les projets durent entre deux et trois ans en moyenne, et la plupart des promoteurs de projets se voient allouer une aide financière comprise entre 100 000 et 500 000 francs. Le financement est assuré à raison d'un tiers par Innotour et de deux tiers par les promoteurs de projets, ce qui atteste de l'effet de levier d'Innotour.

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, plusieurs projets Innotour ont fait l'objet de retards, d'interruptions ou de demandes de prolongation, alors que le nombre des demandes d'aide a reculé. Depuis l'hiver 2021/2022, toutefois, on observe un retournement de tendance. Le nombre des demandes est en hausse, notamment dans les domaines du numérique et de la durabilité.

Ci-après sont présentés trois projets, qui constituent des exemples concrets des différents types de projets qu'Innotour soutient[9].

9 Des descriptions complètes des projets soutenus sont disponibles sur le site internet du SECO: www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Innotour.

Exemple de projet nº 1: Solutions modèles de durabilité le long de la chaîne de valeur ajoutée touristique dans les parcs suisses

Le Réseau des parcs suisses, qui regroupe des régions modèles pour le développement durable, veut intégrer dans toutes ses activités les valeurs qui reflètent sa vision de la durabilité. Cela concerne aussi la gestion et le développement du tourisme dans les parcs. La durabilité constitue l'axe central du futur développement touristique de ces derniers, et elle doit à ce titre être prise en compte sur l'entier de la chaîne de l'offre, que ce soit dans le cadre des futures coopérations ou pour les offres nouvellement créées. Le programme «Entreprises partenaires», par exemple, pourra constituer la base de futurs partenariats entre parcs et prestataires touristiques, dans le cadre desquels ceux-ci bénéficieront d'un coaching en vue de rendre leur activité plus durable. Le sous-projet «Parcs suisses pour tous» a pour but d'améliorer l'accessibilité des parcs suisses pour tous les publics. Les parcs se sont fixé à cet égard trois priorités: améliorer l'information, sensibiliser et former, et mettre au point des offres accessibles à tous.

Le projet, qui s'échelonne entre 2020 et 2023, est mis en œuvre par le Réseau parcs suisses. Innotour le soutient à hauteur d'environ 1,9 million de francs.

Exemple de projet nº 2: L'avenir des hôtels d'affaires suisses en milieu urbain

L'hôtellerie urbaine est fortement affectée par la pandémie de COVID-19, et les taux d'occupation des chambres sont au plus bas. Les établissements en milieu urbain axés sur la clientèle d'affaires sont tout particulièrement touchés. Le volume des voyages d'affaires a sensiblement diminué, et un grand nombre de manifestations d'envergure ont été annulées en 2020 et 2021. Retrouvera-t-on dans les années à venir une mobilité d'affaires comparable à l'avant-pandémie ou les possibilités numériques vont-elles freiner durablement la mobilité? Le projet vise à susciter une réflexion approfondie et à élaborer un catalogue de propositions visant à permettre aux hôtels d'affaires en milieu urbain de se repositionner sur le moyen et long terme. Les modèles d'affaires devront eux aussi être revus, de manière partielle ou radicale. Enfin, l'innovation devrait également permettre de générer de nouvelles sources de revenus.

Le projet, qui s'échelonne entre 2020 et 2022, est mis en œuvre par l'Association romande des hôteliers (ARH). Innotour le soutient à hauteur d'environ 100 000 francs.

Exemple de projet nº 3: Un robot autonome pour le transport des bagages à Saas-Fee

De nos jours, les touristes souhaitent vivre des expériences de séjour confortables et sans tracas. Or l'arrivée et le départ sont des éléments clés pour assurer une telle expérience. Le projet a pour but de faciliter le transport des bagages entre les transports publics et le lieu d'hébergement, avec l'aide d'un robot roulant autonome. Il vise d'une part à améliorer le confort des visiteurs et d'autre part à remédier à la surcharge de trafic dans les destinations de vacances. Dans un premier temps, le projet pilote de robot roulant autonome se focalisera sur le transport des bagages et les services aux visiteurs dans le village sans voitures qu'est Saas-Fee. Dans une deuxième phase, un déploiement est prévu dans d'autres destinations et pour d'autres usages.

Le projet, qui s'échelonne entre 2021 et 2022, est mis en œuvre par Saastal Tourismus AG. Innotour le soutient à hauteur d'environ 300 000 francs.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Il a d'abord été examiné comment renforcer l'encouragement de l'innovation touristique par l'intermédiaire d'Innotour.

Une simple augmentation des moyens financiers d'Innotour a été envisagée dans un premier temps, ce qui n'aurait pas nécessité d'adaptation des bases légales. Il a été constaté que cette solution n'aurait pas l'effet d'encouragement souhaité, car les acteurs du tourisme, du fait des conséquences de la pandémie de COVID-19, n'auraient guère été en mesure de réunir les fonds propres nécessaires pour financer leur part du projet (au moins 50 % selon le droit en vigueur), et les fonds supplémentaires mis à disposition n'auraient très probablement pas été utilisés. Aussi cette option a-t-elle été écartée.

En revanche, une augmentation temporaire de la contribution maximale possible de la Confédération permet de renforcer substantiellement l'encouragement de l'innovation. Différentes options ont été examinées pour déterminer la bonne hauteur de l'augmentation: en effet, si celle-ci doit permettre de soulager substantiellement les acteurs du tourisme, le degré d'autofinancement qui est exigé de leur part doit rester suffisamment élevé pour les inciter à utiliser les fonds de façon judicieuse. Ont ainsi été rejetées les options «part de la Confédération portée à 60 %» (effet insuffisant) et «part de la Confédération portée à 80 % ou plus» (autofinancement trop faible par les acteurs du tourisme).

Il a également été examiné à partir de quand la mesure devait entrer en vigueur et pour combien de temps. Étant donné que les acteurs du tourisme subissent directement les conséquences de la pandémie de COVID-19, il est souhaitable qu'elle entre en vigueur le plus tôt possible. Compte tenu toutefois de la durée d'une procédure législative ordinaire, une entrée en vigueur dès 2022 n'est pas envisageable. Mais au vu de la planification actuelle, elle pourrait entrer en vigueur, et déployer ses effets, dès 2023. Il a été estimé judicieux de limiter la durée de la mesure à quatre ans, l'objectif étant de soutenir la reprise touristique de manière ciblée. La situation financière des acteurs du tourisme s'améliorera ensuite, ce qui permettra d'exiger à nouveau un cofinancement d'au moins 50 % à partir de 2027.

Eu égard à la nécessité d'agir avérée et après examen des options possibles, le projet prévoit pour l'essentiel de relever la part maximale de la Confédération dans les projets Innotour pour la porter de 50 % au plus à 70 % au plus pour la période 2023 à 2026.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[10] ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[11].

La présente modification n'en est pas moins nécessaire pour permettre de relever les défis particuliers auxquels le tourisme suisse est aujourd'hui confronté en raison de la récente pandémie de COVID-19.

2 Procédure de consultation

2.1 Résumé

La procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme a été ouverte par le Conseil fédéral le 10 décembre 2021 et a pris fin le 24 mars 2022. Les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres milieux intéressés ont été invités à y participer.

La consultation a donné lieu à 41 avis: 24 cantons, 3 partis politiques et 14 organisations ont pris position sur le projet.

Les cantons ayant participé à la consultation, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sont tous favorables au projet. Quelques rares propositions de modification ont été formulées. Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, le PLR et le PS soutiennent le projet, tandis que l'UDC est le seul participant à l'avoir rejeté, principalement pour des considérations d'ordre financier.

Dans l'ensemble, il convient de relever que la modification légale proposée est saluée par la majorité des participants, qui reconnaissent que le secteur du tourisme est particulièrement touché par la pandémie.

10 FF **2020** 1709
11 FF **2020** 8087

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Les principaux résultats de la consultation sont présentés ci-après, avec à chaque fois le point de vue du Conseil fédéral. Les avis reçus et le rapport sur les résultats de la consultation peuvent être consultés en ligne[12].

– ***Période de validité de la mesure**:* la grande majorité des participants à la consultation, dont l'ensemble des cantons, approuve la période proposée par le Conseil fédéral (2023 à 2026). Plusieurs acteurs du tourisme et economiesuisse demandent toutefois que la mesure entre en vigueur plus tôt. Le PLR suggère lui aussi d'y réfléchir. La plupart de ces acteurs souhaitent que la mesure entre en vigueur rétroactivement au 1er janvier 2022 et coure jusqu'à fin 2026; parallèlement, ils rejettent l'idée de soumettre les projets en cours à des exigences plus élevées que les nouveaux projets et demandent la suppression des dispositions prévues à cette fin par le Conseil fédéral.

  Le Conseil fédéral comprend le souhait de la branche de voir la mesure déployer ses effets le plus rapidement possible. Une entrée en vigueur rétroactive au 1er janvier 2022 et l'abandon d'exigences plus élevées pour les projets en cours entraîneraient toutefois d'importants effets d'aubaine et un effet nettement moindre sur l'innovation. Par exemple, les promoteurs d'un projet achevé à la fin de 2022, projet qui doit être entièrement financé à cette date, pourraient, une fois les nouvelles dispositions légales entrées en vigueur, demander en 2023 que les coûts du projet engagés en 2022 soient a posteriori financés à 70 % par la Confédération plutôt qu'à 50 %. Des fonds fédéraux seraient ainsi versés bien qu'il n'y ait aucun besoin réel de financement ni aucun effet direct sur l'innovation. Un tel cas de figure est contraire à la vision du Conseil fédéral et à l'esprit d'Innotour, qui est un instrument d'encouragement de l'innovation. De plus, il est permis de douter que les 20 millions de francs prévus soient suffisants si ces ajustements sont adoptés. Le Conseil fédéral maintient donc sa proposition de faire courir la période de validité de 2023 à 2026.

– ***Limitation de la mesure dans le temps**:* le Conseil fédéral propose que la mesure s'applique seulement jusqu'à fin 2026. Ce caractère temporaire n'est remis en cause par aucun participant à la consultation, seul le canton du Jura évoquant la possibilité d'une prolongation si l'évaluation de la mesure devait aboutir à cette conclusion. Le Conseil fédéral maintient donc sa proposition de limiter dans le temps la durée de validité de la mesure.

– ***Participation maximale de la Confédération**:* le Conseil fédéral propose que la part maximale financée par la Confédération passe à 70 % au plus, contre 50 % actuellement. La grande majorité des participants à la consultation soutient cette proposition. Le canton de Zurich propose de plafonner à 60 % la participation financière de la Confédération. L'UDC veut conserver le taux

12 www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DEFR

maximal de 50 % actuellement en vigueur. Comme indiqué au ch. 1.2, le Conseil fédéral estime approprié de porter ce taux à 70 % au plus.

– ***Financement nécessaire**:* le Conseil fédéral prévoit d'augmenter les moyens d'Innotour de 20 millions de francs au total. La grande majorité des participants à la consultation soutient cette proposition. Le canton de Saint-Gall se demande si les promoteurs potentiels de projets seront en mesure de fournir les fonds propres nécessaires. Le Conseil fédéral est d'avis que cette condition devrait pouvoir être remplie compte tenu de la reprise prévisible ou déjà observable de la demande touristique (cf. ch. 3.2). Il considère qu'une prestation propre d'au moins 30 % est indispensable pour garantir une utilisation efficace des fonds.

– ***Base de calcul du montant de la contribution**:* le projet mis en consultation prévoyait de calculer le taux de financement comme une moyenne pondérée, afin que la réglementation soit aussi simple que possible. Le canton de Glaris propose que le montant de la contribution fédérale soit fonction des frais effectifs et des taux applicables, ce qui implique de participer au financement des frais imputables à hauteur du taux déterminant pour l'année au cours de laquelle les frais sont effectivement occasionnés (soit 70 % au maximum entre 2023 et 2026 et 50 % au maximum à partir de 2027).

  Cette proposition paraît judicieuse selon le Conseil fédéral. Elle est certes plus lourde à mettre en œuvre, tant pour les promoteurs de projets que pour l'autorité d'exécution, mais elle permet de prendre en charge une plus grande part des frais qui seront effectivement engagés jusqu'à la fin de 2026. En outre, cette solution incite davantage à une mise en œuvre rapide des projets. C'est pourquoi le Conseil fédéral reprend cette proposition.

– ***Focalisation sur les thèmes des tourismes urbain et d'affaires, du développement durable et du numérique**:* la grande majorité des participants soutiennent les priorités définies. Plusieurs participants à la consultation considèrent qu'il est important que tous les acteurs puissent bénéficier de la mesure proposée. C'est aussi l'idée qui avait guidée le Conseil fédéral dès le départ, mais qui est précisée dans le présent message.

– ***Développement durable et conséquences sur le climat, l'environnement et la biodiversité**:* plusieurs participants à la consultation se sont exprimés sur ces thèmes. D'aucuns demandent que les conséquences négatives des projets Innotour sur le climat, l'environnement et la biodiversité – y compris à long terme – soient réduites au minimum et que les coûts résiduels pour l'environnement, le climat et la biodiversité soient présentés de manière transparente et couverts selon le principe de causalité. À cet égard, le Conseil fédéral renvoie à l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 30 novembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme[13], qui prévoit que les projets dont les effets sont préjudiciables à l'environnement ne bénéficient pas d'une aide financière. En conséquence, le Conseil fédéral estime que cette demande est satisfaite.

13 RS **935.221**

Par ailleurs, il est demandé de préciser, dans les dispositions d'exécution, ce qu'il faut entendre par «développement touristique durable» dans la loi Innotour (art. 3, al. 1, let. b). Le Conseil fédéral, qui accorde une grande importance au développement durable dans le tourisme, a intégré l'objectif «Contribuer au développement durable» dans la Stratégie touristique adoptée en novembre 2021 (cf. ch. 1.1.1). Dans ce contexte, le SECO élaborera un concept de durabilité pour Innotour, qui mettra notamment en évidence la contribution d'Innotour à la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2030 (SDD 2030[14]). L'accent sera mis sur les trois thèmes préférentiels de la SDD 2030 («Consommation et production durables», «Climat, énergie et biodiversité» et «Égalité des chances et cohésion sociale»).

– **Autres éléments du projet mis en consultation**
  – Le canton de Zoug souhaite que la procédure Innotour soit simplifiée, en particulier pour les petites organisations. Le SECO améliore en continu les processus d'exécution sur la base des remarques et suggestions formulées par les requérants. Aussi le Conseil fédéral estime-t-il que le processus a d'ores et déjà été aménagé de manière aussi simple que possible et aussi complète que nécessaire.
  – Le canton du Jura souhaite que soit examinée l'opportunité d'accorder un soutien aux programmes de coaching dans le cadre de la révision de la loi Innotour. Le Conseil fédéral est d'un avis contraire. La NPR soutient en effet aujourd'hui partout en Suisse des systèmes régionaux d'innovation (RIS) qui financent déjà des activités de conseil et de coaching destinées notamment à aider les entreprises touristiques à développer leurs processus d'innovation et à transformer leur modèle d'affaires. Il y aurait donc le risque de créer des doublons, ce qu'il faut éviter.
  – L'Union syndicale suisse souhaite que des mesures complémentaires de formation et de formation continue soient prises dans l'hôtellerie et la restauration. Le Conseil fédéral estime qu'un encouragement général de la formation et de la formation continue dans le tourisme par le truchement d'Innotour n'est pas approprié, car c'est à la branche de remplir cette tâche. De plus, un tel soutien dépasserait les possibilités financières d'Innotour. Celui-ci soutient du reste déjà des projets visant à améliorer la formation et la formation continue.
  – Le Canton de Vaud souhaite que la politique touristique innove en intégrant pleinement la problématique climatique dans les instruments qu'elle déploie. Le Conseil fédéral aborde la question du climat dans sa Stratégie touristique, dans laquelle il a d'ailleurs intégré une activité intitulée «Soutenir l'adaptation au changement climatique». Enfin, le changement climatique étant l'un des thèmes préférentiels de la SDD 2030, il joue également un rôle central dans la politique du tourisme.

14 www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable 2030

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

La crise du COVID-19 a des répercussions sur le tourisme en général et sur la capacité d'innovation du secteur en particulier. Certains projets prometteurs risquent en effet de ne pas être réalisés, ou seulement avec du retard. La crise pourrait ainsi freiner le développement du tourisme, en reportant par exemple le déploiement de certains modèles d'affaires ou applications numériques. Pour prévenir toute perte de compétitivité à moyen ou long terme, il est très important que le secteur du tourisme soit en mesure, malgré la situation difficile, de mettre en œuvre et de développer des innovations et des nouveaux produits, et d'entamer des coopérations. L'innovation, tout comme une augmentation de la productivité, permet aux entreprises de s'adapter de manière fluide et systématique à un contexte en mutation. Il convient d'éviter toute interruption ou diminution de l'activité d'innovation.

La promotion des projets touristiques novateurs sera donc intensifiée temporairement, de 2023 à 2026. Dans le cadre d'Innotour, le plafond de la contribution de la Confédération aux projets novateurs, actuellement fixé à 50 % au plus, sera porté à 70 % au plus afin de réduire les coûts supportés par les promoteurs de ces projets. Cette augmentation sera limitée à la période durant laquelle la capacité financière des acteurs du tourisme devrait encore être restreinte du fait des conséquences de la crise. La participation de la Confédération sera ensuite à nouveau ramenée à 50 %.

La mesure, qui concerne tant les nouveaux projets que ceux en cours de réalisation, a pour but d'aider le secteur du tourisme à sortir renforcé de la crise. Sa mise en œuvre passe par l'introduction d'un nouvel art. 5*a* (Augmentation temporaire des contributions fédérales) dans la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme.

Ce renforcement du soutien accordé vise à aider le tourisme suisse selon trois axes prioritaires en matière d'innovation: le numérique, le développement durable, et les défis liés à la reprise et au redéploiement structurel du tourisme urbain et du tourisme d'affaires. Dans le domaine du développement durable, par exemple, il est prévu de favoriser et d'encadrer par l'intermédiaire d'Innotour l'ancrage et la mise en œuvre du programme Swisstainable, lancé en 2021 pour encourager la durabilité dans le tourisme suisse, et son développement dans les années à venir. Pour que la Suisse reste compétitive sur le plan du numérique, l'innovation au sein des entreprises devra s'accompagner d'approches novatrices et coopératives à l'échelon tant régional que national. Dans le domaine des tourismes urbain et d'affaires, il s'agira de remettre en question les modèles d'affaires appliqués jusqu'ici, et de développer de nouvelles offres pour élargir les débouchés des établissements et des destinations (cf. exemple de projet n° 2). L'action qui reposera sur les trois axes prioritaires précités devra garantir par ailleurs que le renforcement du soutien bénéficiera à tous les projets de toutes les régions ou branches touristiques.

Pour accentuer l'effet de l'encouragement dans les trois axes précités, il est prévu d'encadrer de près une sélection de projets et de mener des activités dans le domaine de la professionnalisation (développement et diffusion de la connaissance) et du transfert de connaissances. Il est essentiel à cet égard de sensibiliser les acteurs du secteur

et de mettre en œuvre une communication ciblée, en s'appuyant sur les instruments déjà disponibles, comme le Forum Tourisme Suisse, la newsletter *Insight* d'Innotour ou encore les ateliers de transfert de connaissances «walk the talk» d'Innotour. Au chapitre du développement durable, une coopération étroite entre la politique touristique de la Confédération et d'autres politiques sectorielles, notamment celles touchant les paysages et les parcs ou la culture du bâti, revêt une importance particulière (cf. activité 7 de la Stratégie touristique de la Confédération, «Préserver et mettre en valeur la culture du bâti, la qualité du paysage et la biodiversité»). Pour ce qui est du numérique, la professionnalisation et le monitorage constituent deux éléments clés (cf. activité 12 de la Stratégie touristique de la Confédération, «Assurer le monitorage des thèmes stratégiques liés à la numérisation»). Enfin, en ce qui concerne le tourisme urbain et le tourisme d'affaires, il importe de veiller à une coordination étroite entre les activités déployées au titre de la politique touristique de la Confédération et celles de Suisse Tourisme (cf. activité 15 de la Stratégie touristique de la Confédération, «Soutenir la redynamisation du tourisme urbain et du tourisme d'affaires»).

3.2 Exposé des motifs

Les mesures de relance proposées se justifient principalement par l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur touristique. En 2020, le tourisme suisse a enregistré un effondrement historique de la demande. Les nuitées hôtelières ont chuté de 40 % par rapport à l'année précédente (clientèle étrangère: −66,1 %, clientèle suisse: −8,6 %), et les effets de la crise sanitaire sont restés sévères en 2021. Les restrictions de voyage, les mesures sanitaires et les plans de protection, y compris les fermetures d'établissements, ont miné l'industrie touristique. Le tourisme urbain, en particulier, a été frappé de plein fouet par la crise sanitaire. Le nombre de nuitées hôtelières dans les zones urbaines a baissé de quelque 60 % en 2020, et est resté nettement inférieur au niveau d'avant la pandémie en 2021 (−46 %). Cette situation s'explique par le manque de visiteurs en provenance des marchés lointains et par l'effondrement du tourisme d'affaires et de l'industrie des congrès, réunions, foires et salons (*meetings, incentives, conferences and exhibitions*, MICE). Les destinations fortement orientées vers la clientèle internationale (comme Engelberg ou Interlaken) ont beaucoup plus souffert de la pandémie que la moyenne.

Depuis le printemps 2021, le tourisme suisse bénéficie de l'assouplissement progressif des mesures visant à endiguer la pandémie de COVID-19. À l'échelle nationale, le nombre de nuitées hôtelières enregistré en 2021 a progressé de 24,6 % par rapport à 2020. La demande est cependant restée bien en deçà du niveau d'avant la pandémie (−25,3 % par rapport à 2019). La reprise du tourisme suisse s'est poursuivie durant l'hiver 2021/2022. Par rapport à l'hiver précédent, le nombre de nuitées hôtelières a augmenté de 62 %. Cette évolution positive se reflète également dans les résultats enregistrés par les remontées mécaniques: de novembre 2021 à février 2022, le nombre de premiers passages a progressé de 27 % en glissement annuel et le chiffre d'affaires, de 37 %.

Dans ses prévisions de mai 2022, l'institut de recherche économique BAK Economics AG table sur une nouvelle hausse de la demande pour la saison d'été 2022 par rapport

à l'année précédente. Les prévisions pour l'hiver 2022/2023 seront fortement influencées par le tour que prendra la pandémie ainsi que par les mesures sanitaires (comme les restrictions de voyage ou les règles relatives à la quarantaine). BAK Economics AG estime aujourd'hui que la demande touristique ne devrait pas encore retrouver en 2023 son niveau d'avant-crise. Le retour des visiteurs en provenance des marchés lointains, notamment, ne se fera que lentement. En ce qui concerne le tourisme d'affaires et en particulier le secteur MICE, il y a tout lieu de penser qu'on ne retrouvera pas avant longtemps les résultats enregistrés avant la pandémie. De plus, la guerre en Ukraine et les incertitudes qu'elle suscite devraient avoir une incidence négative sur le redressement du tourisme suisse.

Contrairement à d'autres secteurs, certains segments du tourisme ne pourront escompter qu'une reprise progressive de la demande malgré la fin de la phase pandémique aiguë. L'industrie du tourisme est donc frappée d'une manière particulièrement forte et longue par la crise sanitaire. Dans ce contexte, la mesure temporaire proposée vise à donner une impulsion à l'innovation en vue de renforcer durablement la compétitivité du tourisme suisse.

3.3 Mise en œuvre

La mesure sera mise en œuvre dans les années 2023 à 2026. Tous les projets qui seront soutenus à partir de l'entrée en vigueur de la modification temporaire de la loi en bénéficieront, mais uniquement pour les frais occasionnés entre début 2023 et fin 2026. Les demandes liées au nouveau régime d'encouragement pourront être déposées auprès du SECO à compter du début du délai référendaire. Les demandes d'aide financière ne seront toutefois approuvées par le SECO que lorsque les nouvelles dispositions légales entreront en vigueur.

De surcroît, les projets en cours au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales pourront eux aussi bénéficier de la mesure pour les frais occasionnés entre début 2023 et fin 2026. Cette disposition vise à éviter une interruption de l'encouragement, qui pourrait se produire si seuls les nouveaux projets bénéficiaient de celui-ci. Il y a en effet un risque que des promoteurs de projets qui ne sont pas sous la pression de l'urgence reportent le lancement de leurs projets pour eux aussi profiter du nouveau dispositif (puisque l'aide financière passera de 50 % à 70 %), ce qui rendrait la mesure contre-productive et nuirait même à l'innovation dans le secteur touristique. Il convient également d'éviter une telle interruption au regard des retards ou modifications qui peuvent affecter la mesure au cours du processus politique. Enfin, dernier argument en faveur de la prise en compte des projets en cours, les conséquences de la pandémie de COVID-19 affectent d'ores et déjà l'encouragement de l'innovation via Innotour (comme l'illustre la réduction de la marge de manœuvre financière des promoteurs de projets) et ne constituent pas uniquement une menace pesant sur l'avenir (cf. ch. 1.1.2). Le programme de relance visant à préserver la capacité d'innovation, la mesure ne saurait se limiter aux nouveaux projets, et doit également prendre en compte les projets en cours.

Il est d'ores et déjà possible d'adapter des projets en cours dans le cadre du programme Innotour. Les promoteurs de projets doivent alors déposer une demande auprès du

SECO et indiquer les raisons pour lesquelles ils doivent procéder à une telle adaptation et, lorsque les coûts sont plus élevés que prévu, demander un financement additionnel. Le SECO effectue toujours un examen au cas par cas, en veillant en particulier à la pertinence, à la proportionnalité et au caractère raisonnable de la demande. La même procédure s'appliquera aux promoteurs de projets qui demanderont à bénéficier du nouveau régime d'encouragement. Comme pour les nouveaux projets, les demandes d'adaptation de projets en cours pourront être déposées à compter du début du délai référendaire. L'approbation des demandes d'aide financière se fera après l'entrée vigueur du nouveau droit. Le nouveau régime d'encouragement ne s'appliquera donc pas automatiquement à tous les projets en cours, afin d'éviter en particulier les effets d'aubaine. et le SECO contrôlera l'affectation des fonds fédéraux additionnels. Le renforcement de l'encouragement vise à déployer un effet concret sur l'innovation et à apporter une plus-value visible. Par ailleurs, les pertes dûment établies de fonds propres ou de capitaux de tiers liées à la pandémie de COVID-19 pourront elles aussi donner droit à une augmentation des moyens accordés par la Confédération. La mesure est limitée à fin 2026.

4 Commentaire des dispositions

Art. 5a Augmentation temporaire des contributions fédérales

L'art. 5 prévoit que la Confédération peut accorder une aide financière couvrant 50 % au plus des frais imputables d'un projet (al. 1) et que, lorsque les promoteurs d'un projet donné peuvent prétendre à plusieurs subventions fédérales, l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser 50 % du coût total (al. 2).

L'al. 1 prévoit d'augmenter la contribution aux projets pour les frais qui sont occasionnés entre début 2023 et fin 2026. De 50 %, l'aide financière maximale passera à 70 % des frais imputables, qui sont généralement inférieurs au coût total du projet. Ne sont pris en compte que les coûts directement liés à l'innovation, à la coopération ou à la professionnalisation (art. 6 de l'ordonnance du 30 novembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme).

L'al. 2 précise quels sont les projets susceptibles de bénéficier de l'augmentation temporaire de la part fédérale dans l'encouragement des projets. Il s'agit, d'une part, de tous les nouveaux projets (let. a) dont la demande d'aide financière a été déposée après le début du délai référendaire fixé pour la modification de la loi et avant le 31 décembre 2026 et, d'autre part, des projets en cours, sous réserve de remplir certaines conditions (let. b). Les projets en cours peuvent bénéficier du nouveau régime d'encouragement si l'augmentation du taux de subventionnement leur apporte effectivement une plus-value (art. 5*a*, al. 2, let. b, ch. 1). On peut songer à des projets que des moyens supplémentaires permettraient de mettre en œuvre plus rapidement, plus efficacement ou plus complètement. Une mise en œuvre «plus rapide», c'est par exemple la possibilité d'achever un projet dans des délais plus courts parce que ses promoteurs ont moins de ressources propres à dégager, notamment en termes de personnel. «Plus efficacement» peut signifier que la qualité du projet est améliorée grâce à des modules supplémentaires ou mieux développés, propres à générer une plus-value. «Plus complètement», c'est pouvoir par exemple intégrer des partenaires supplémentaires dans

le projet, comme une autre destination touristique, pour en augmenter la portée et permettre à davantage d'acteurs d'en tirer avantage plus rapidement. Au surplus, intensifier les activités de transfert de connaissances peut également être générateur de valeur, en permettant à un nombre maximal d'acteurs de bénéficier des expériences faites dans le cadre du projet, ce qui à cet égard en décuple les effets à terme. La plus-value générée doit être attestée *ex ante* par le promoteur du projet dans sa demande, puis présentée dans le rapport qu'il établira ultérieurement. Notons que le dispositif ne vise pas simplement à permettre aux promoteurs de projets de réaliser des économies sur les coûts ou d'engager moins de fonds propres, et le SECO refusera tout soutien supplémentaire aux projets qui n'auraient pas d'autres arguments à faire valoir.

Les projets en cours peuvent également bénéficier du nouveau régime d'encouragement si, en raison des conséquences de la pandémie de COVID-19, ils ne peuvent pas être menés à bien comme prévu sans l'augmentation du taux de subventionnement (art. 5*a*, al. 2, let. b, ch. 2). Dès lors, il est également prévu de reconnaître les pertes dûment motivées de fonds propres ou de capitaux de tiers liées à la pandémie de COVID-19 comme un motif donnant droit à une augmentation des moyens accordés par la Confédération. Le Conseil fédéral précisera les modalités du dispositif de soutien dans l'ordonnance encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme.

L'al. 3 précise le mode de calcul du montant maximal pouvant être versé au titre d'Innotour. L'aide financière accordée par la Confédération s'élève à 50 % au plus pour les frais occasionnés avant le 1er janvier 2023 ou après le 31 décembre 2026, et à 70 % au plus pour les frais occasionnés entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2026. Comme l'année durant laquelle les frais ont effectivement été occasionnés est déterminante dans le calcul du montant de la contribution, elle devra être clairement indiquée aussi bien dans le budget soumis lors du dépôt de la demande que dans les comptes rendus justifiant des frais effectivement imputables du projet. Prenons l'exemple d'un projet bénéficiant d'un financement maximal qui débute en 2026, où il coûte 500 000 francs, et s'achève en 2027, où il occasionne des frais à hauteur de 400 000 francs. Le montant maximal de la contribution Innotour serait alors de 550 000 francs (500 000 CHF × 0,7 + 400 000 CHF × 0,5). La mesure proposée peut avoir pour conséquence que le montant maximal de la contribution est susceptible de varier en cours de projet. Si, par exemple, des frais prévus pour 2026 ne surviennent qu'en 2027 du fait de retards, l'aide financière sera réduite a posteriori. Il est donc certain que seuls les projets ou sous-projets mis en œuvre entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2026 bénéficieront de l'aide financière renforcée. Les frais seront imputés sur l'année durant laquelle les prestations sont effectivement fournies. Ainsi, des travaux effectués en 2026 mais facturés seulement en 2027 bénéficieront du taux de subventionnement applicable en 2026. À l'inverse, les paiements anticipés versés par le bénéficiaire de la contribution en 2026 pour des prestations qui seront fournies en 2027 ne donneront pas droit à un taux de subventionnement plus élevé.

L'al. 4 dispose que si un projet peut prétendre à plusieurs subventions fédérales, l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser 70 % du coût total.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

La mesure de relance proposée dans le cadre d'Innotour exige un financement additionnel de 20 millions de francs pour l'ensemble de la période 2023 à 2026, à raison de 5 millions de francs par an. Comme les engagements Innotour sont contractés sur plusieurs années, la gestion financière se fait au moyen de crédits d'engagement d'une durée de quatre ans. Pour les contributions prévues en 2023, le Conseil fédéral propose par le présent message d'allouer un crédit additionnel de 5 millions de francs en complément du crédit d'engagement relatif à l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2020 à 2023, déjà voté. Le crédit d'engagement pour les années restantes (2024 à 2026) sera sollicité dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027.

5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences

Le présent projet n'a pas d'incidences sur l'état du personnel ni d'autres conséquences directes pour la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La présente modification de loi n'a de conséquences financières directes ou d'incidences sur l'état du personnel ni pour les cantons et les communes ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Cependant, Innotour étant un instrument de promotion national, les projets peuvent déployer leurs effets partout en Suisse.

5.3 Conséquences économiques

Le renforcement temporaire de l'aide financière favorisera dans une large mesure l'encouragement de l'innovation dans le tourisme et permettra à la Confédération d'apporter un soutien plus important qu'aujourd'hui. Améliorer en permanence les produits, les services et les processus grâce à l'innovation est l'une des clés de la compétitivité.

Le projet devrait donner un nouvel élan à l'encouragement de l'innovation dans le tourisme. La réduction des obstacles au financement des projets doit permettre de pallier une perte de compétitivité et de réaliser plus facilement les projets dont le tourisme

suisse a besoin pour s'adapter à un cadre nouveau. L'ambition est de donner à l'ensemble du secteur touristique les moyens de sortir renforcé de la crise.

5.4 Conséquences sanitaires et sociales

La modification de loi proposée n'a aucune incidence sociale directe.

5.5 Conséquences environnementales

La modification n'a aucune conséquence directe sur l'environnement. La loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme vise à soutenir la croissance durable du tourisme suisse. Innotour est appelé à rationaliser l'usage des ressources dans le secteur touristique. L'art. 3, al. 1, let. b, de ladite loi précise que les projets soutenus doivent favoriser un développement touristique durable.

Dans la nouvelle Stratégie touristique, qui sert également de cadre au programme de relance, le Conseil fédéral a introduit un nouvel objectif intitulé «Contribuer au développement durable», cette notion s'étant désormais fait une place dans le tourisme et offrant de nombreuses opportunités à exploiter. La politique fédérale du tourisme – et donc aussi Innotour – soutient principalement la performance économique des acteurs touristiques, y compris leur résilience face aux crises. Elle contribue à ce que le secteur engage les processus de transformation nécessaires, qu'il améliore l'utilisation des ressources et que, loin de se préoccuper uniquement d'efficience économique, il agisse de manière respectueuse de l'environnement et assume sa responsabilité sociale, par exemple en augmentant l'attrait des emplois et en améliorant l'accès à l'offre touristique. La politique fédérale du tourisme prend ainsi en considération les trois dimensions du développement durable, à savoir l'économie, l'environnement et la société.

En raison du nouvel objectif introduit dans la Stratégie touristique, l'aide financière renforcée proposée au titre d'Innotour sera également axée sur le développement durable.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution (Cst.)[15]. Cet article prévoit que la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence.

15 RS **101**

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet s'inscrit dans un domaine qui ne touche aucune des obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 164, al. 1, Cst., prévoit que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale: tel est ici le cas. Il est à noter que la modification de la loi est limitée dans le temps.

6.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 5*a* proposé doit être adopté à la majorité des membres des deux conseils, car il pourrait entraîner une dépense unique de plus de 20 millions de francs. En effet, même si les crédits d'engagement seront augmentés de 20 millions de francs précisément, la nouvelle disposition légale (augmentation temporaire des contributions fédérales à 70 % au plus des frais imputables pour les projets Innotour) pourrait néanmoins théoriquement, si l'on s'en tient à la seule lettre du texte, entraîner des surcoûts supérieurs à 20 millions de francs: il y a donc lieu de l'assujettir au frein aux dépenses. Quant au crédit additionnel de 5 millions de francs, il n'a pas à être soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

6.5.1 Aides financières au titre d'Innotour

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions[16], sont des aides financières les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables prennent notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu, catégorie dans laquelle entrent les aides financières Innotour.

6.5.2 Importance des subventions pour la réalisation des objectifs visés

Dans le domaine du tourisme, les biens publics comme la nature, le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial, ce qui explique que les mesures d'entraide prises par le secteur touristique ne soient pas

16 RS **616.1**

suffisantes pour garantir sa propre existence. L'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le tourisme via Innotour donne des impulsions décisives à la branche. Innotour soutient les innovations interentreprises et renforce les systèmes de valeur ajoutée des sites touristiques. L'encouragement via Innotour intervient là où le marché ne crée pas assez d'incitations.

Les aides financières accordées au titre d'Innotour sont des aides subsidiaires sous forme de contributions forfaitaires qui supposent que le promoteur du projet a consenti les efforts d'autofinancement qu'on peut raisonnablement attendre de lui. Il est vrai que le dispositif proposé ne prévoit que de faibles exigences minimales en matière de ressources propres. Mais les conséquences de la pandémie de COVID-19 pour le tourisme justifient de donner au secteur une impulsion unique et limitée dans le temps en vue de renforcer sa compétitivité. Les acteurs du tourisme assumeront eux-mêmes une part importante des coûts, même pour la période 2023 à 2026.

6.5.3 Procédure et pilotage de l'octroi des aides

Innotour est un instrument d'encouragement qui crée des incitations tout en laissant la responsabilité de la gestion et du financement aux promoteurs des projets eux-mêmes. Autorité d'exécution et de surveillance, le SECO veille à la bonne gestion des moyens financiers. Le Conseil fédéral rend compte tous les quatre ans, dans le cadre du message sur la promotion économique, de l'utilisation des aides accordées. Il fera rapport sur le renforcement temporaire de l'encouragement via Innotour dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2028 à 2031. Le renforcement temporaire de l'aide financière proposée au titre d'Innotour fera en outre l'objet d'une évaluation en 2027.

L'octroi des aides financières obéit à une procédure allégée. Les demandes doivent être adressées au SECO, qui procède à leur examen en faisant au besoin appel à des experts. Par souci de transparence, le SECO fournit un guide pour l'établissement et la remise des demandes et présente sur son site internet tous les projets soutenus.

6.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité des subventions

La loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme n'est pas limitée dans le temps, l'objet de la loi étant une tâche permanente de la Confédération. Par contre, l'augmentation de la part fédérale dans l'encouragement des projets que prévoit la modification proposée a un caractère temporaire.

Le renforcement des possibilités d'encouragement proposé dans le présent message est limité à quatre ans, car il s'agit uniquement de donner une impulsion. À partir de 2027, les promoteurs de projets seront de nouveau tenus de prendre à leur charge au moins 50 % des frais occasionnés par les projets. Si un subventionnement dégressif ne se justifierait guère durant les quatre années concernées, des taux de subventionnement dégressifs n'en sont pas moins prévus pour les projets qui se poursuivront

au-delà de 2026, puisque les prestations fournies à partir de 2027 ne pourront être financées par la Confédération qu'à hauteur de 50 % au plus.