

02.072

Message relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse

du 20 septembre 2002

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet de loi fédérale sur l'encouragement du crédit au secteur de l'hébergement, le projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme, le projet d'arrêté fédéral relatif au financement de la Société suisse de crédit hôtelier durant la période de 2003 à 2007 et le projet d'arrêté fédéral relatif au financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme durant la période de 2003 à 2007.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1998 P 98.3392 Capital-risque pour la modernisation d'hôtels et de stations de villégiature (CE 16.12.98, Hess Hans)
- 1998 P 98.3428 Investissements dans l'hôtellerie.
Nouvelles formes de financement (CN 18.2.98, Gadiant)
- 2000 M 99.3569 Amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme (CN 7.12.99, Commission de l'économie et des redevances CN 99.050, CE 6.6.00)
- 2000 P 00.3202 Reconnaissance du tourisme comme important secteur économique et troisième branche d'exportation (CE 16.6.00, Commission spéciale CN 00.016)

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

20 septembre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le tourisme suisse bénéficie d'un fort potentiel de croissance qui ne peut cependant être exploité pleinement du fait de certaines faiblesses de l'offre. Pour cette raison, les Chambres fédérales ont transmis une motion de la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national (CN 99.3569), demandant au Conseil fédéral d'analyser la structure et la qualité de l'offre touristique suisse et, le cas échéant, de proposer des mesures pour éliminer ces faiblesses.

Le message part de l'idée que l'adaptation de l'offre aux besoins des clients, en constante évolution, est avant tout du ressort de l'économie. Malgré de sérieuses difficultés économiques liées notamment à la fermeté du franc et au niveau élevé des coûts, celle-ci doit s'imposer sur des marchés touristiques largement libéralisés et surmonter les faiblesses intrinsèques de l'offre. La Confédération se doit de soutenir ces efforts lorsque les mesures d'accompagnement contribuent aux changements structurels et qu'une action politique s'impose. Elle doit également tenir compte du fait que de nombreuses régions du pays sont fortement tributaires du tourisme, qui représente pour elles la seule possibilité de développement viable.

Le texte vise à faciliter, dans un esprit novateur, le rajeunissement de l'offre en partie obsolète et l'accroissement de la productivité des établissements. Pour renouer durablement avec la croissance, il convient d'investir dans de nouveaux produits, de nouveaux équipements et structures touristiques et plus particulièrement dans les ressources humaines. Pour atteindre cet objectif, et suite à une évaluation poussée des instruments d'encouragement existants, le Conseil fédéral propose un programme applicable au secteur du tourisme et limité aux années 2003 à 2007.

La révision et la prorogation de l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (InnoTour) a pour objectif, grâce à 5 millions de francs par an, soit au total 25 millions de francs sur 5 ans, de soutenir le processus déjà amorcé d'adaptation de l'offre touristique aux nouvelles exigences du marché.

La révision totale de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (LCH) doit permettre d'améliorer la structure du capital des petits établissements hôteliers et de renforcer ainsi leur capacité d'investissement à long terme. Il importe, sur le plan opérationnel, de respecter les nouvelles règles du marché du crédit et de ne soutenir que les établissements aptes à survivre. Cette mesure nécessite que la Confédération engage 20 millions de francs par an, soit 100 millions de francs sur 5 ans.

L'initiative de qualification concernant le marché du travail dans le secteur touristique doit permettre d'encourager, sur la base de l'art. 2, let. d, de la loi portant modification de l'arrêté InnoTour, les initiatives de revalorisation des métiers et carrières du tourisme, notamment pour les personnes débutantes ou issues d'autres filières. À cet effet, la Confédération doit appuyer les actions éprouvées des partenaires sociaux en octroyant 2 millions de francs annuels, soit au total 10 millions de francs sur 5 ans.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

Le secteur du tourisme appelle des mesures d'encouragement au niveau politique. Vu la demande constante d'aides financières pour des projets novateurs et coopératifs, les moyens financiers accordés en vertu de l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme seront épuisés à fin 2002. Chargée d'appliquer la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) a subi ces dernières années des pertes considérables sur ses prêts et cautionnements. Elle n'est plus en mesure, aujourd'hui, de contribuer de façon substantielle au renouvellement de l'hôtellerie et elle a un besoin urgent de nouveaux fonds pour mettre en œuvre l'objet de la loi. Quant aux changements structurels affectant l'industrie des remontées mécaniques, ils mettent en danger des entreprises qui jouent un rôle clé dans les localités et régions touristiques. Enfin, les branches phares du secteur touristique continuent à manquer de personnel suffisant bien formé.

1.1.1 Dynamique de la mondialisation

La Suisse continue à passer pour le berceau du tourisme international moderne. Il est vrai que les pionniers de notre hôtellerie et de nos transports de montagne ont su s'y prendre pour *séduire les touristes étrangers, aisés et voyageant de manière individuelle, en leur offrant un paysage et des émotions uniques, hiver comme été*. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, notre pays était l'une des premières destinations touristiques du monde. Dans les années 1950, avec une part du marché international de 8 %, la Suisse appartenait aux cinq premiers pays touristiques du monde, lesquels accaparaient alors 71 % d'un marché international encore relativement restreint.

Cette position privilégiée sur le marché international a été perdue après les deux guerres mondiales, mais les pertes ont pu être compensées par le développement du tourisme intérieur. Ce dernier profitait surtout de la parahôtellerie, solution avantageuse pour les familles, et de l'essor du ski de piste, devenu sport national dans les années 1960. *C'est pourquoi, par rapport aux grands pays touristiques, la Suisse dispose toujours d'une des plus grandes clientèles indigènes, qui représente presque la moitié des recettes nationales du tourisme*. En Autriche, cette part n'est que de 20 %.

Depuis les années 1980, la situation de la Suisse en tant que destination touristique s'est profondément modifiée à cause de la mondialisation. Le triomphe de l'économie de marché, l'ouverture concomitante des frontières (libéralisation) et la dérégulation du marché intérieur dans les différents pays ont renforcé la division internationale du travail et accru la prospérité de nombreux pays émergents. En même

temps, les coûts des transports et des communications ont baissé grâce aux progrès de la technique. Ces tendances ont abouti à une *expansion considérable du marché touristique*. Il y eu prolifération des destinations. Alors qu'auparavant, seuls quelques pays développés étaient spécialisés dans le tourisme international ou trans-frontalier, chaque pays ou presque exploite aujourd'hui son potentiel touristique.

Tableau 1

Capacités hôtelières du tourisme mondial

– croissance des capacités à l'étranger et contraction en Suisse

	Nombre de chambres d'hôtel 1990	1998	Taux de croissance annuel moyen (en %)
Europe	4 912 000	5 935 000	2,4
Amérique	4 308 000	5 164 000	2,3
Extrême-Orient/Pacifique	2 399 000	3 487 000	4,8
Afrique	333 000	428 000	3,2
Moyen-Orient	160 000	221 000	4,1
Asie du Sud	111 000	171 000	5,6
Suisse	146 900	141 800	– 0,4

Source: OMT

Contrairement au *tourisme individuel proposé par la Suisse et à ses structures artisanales et décentralisées*, les nouveaux concurrents ont aménagé des destinations organisées de façon industrielle, avec de nouvelles offres attrayantes et d'un rapport qualité-prix étonnant, et ce *avec l'aide de l'industrie du voyage travaillant à l'échelle internationale et le soutien généralement substantiel de l'Etat*. En tant que destination traditionnelle de tourisme, la Suisse n'était pas préparée à cette concurrence surgie de la mondialisation du tourisme. En matière d'offre, elle a subi un véritable *choc*, dont elle ne s'est toujours pas remise. Alors que ses concurrents connaissaient une forte *croissance des capacités*, *l'offre suisse s'est contractée*. Dans la seule Europe pourtant déjà bien équipée et, par conséquent, où la croissance est moins vigoureuse qu'ailleurs, un million de nouvelles chambres d'hôtel ont été construites ces neuf dernières années. Pendant la même période, le nombre des chambres de l'hôtellerie suisse a décru. Il y a des surcapacités, parce que l'offre d'hébergement ne répond, du moins partiellement, plus aux besoins de la clientèle (tableau 1).

1.1.2 Crise et nouvel essor

À cause de l'accroissement de la division internationale du travail et de la forte élasticité de la demande touristique, le tourisme est *depuis des années l'un des secteurs économiques qui, en comparaison internationale, présente les plus forts taux de croissance*. Or la Suisse n'a guère profité de cette croissance ces vingt dernières années. Si l'on prend les nuitées comme indicateur, la demande touristique a stagné depuis le milieu des années 1980 et a chuté de 15 % entre 1992 et 1996.

Dans son *rapport du 29 mai 1996 sur la politique du tourisme de la Confédération*, le Conseil fédéral expliquait cette stagnation, puis cette chute, par la coïncidence d'une série de facteurs, tant du côté de la demande que de celui de l'offre (FF 1996 III 852). Il mettait en lumière le lien étroit entre les paramètres macro-économiques et le développement du tourisme. L'incidence, sur la demande touristique, de l'appréciation constante du franc et de la récession des années 1990 était clairement établie. À la suite d'une évaluation exhaustive, le Conseil fédéral reconnaissait en outre la nécessité d'améliorer l'efficacité de la coopération nationale en matière de marketing touristique.

Cet état des lieux avait alors incité le gouvernement à *réorganiser en profondeur l'ancien Office national suisse du tourisme, qui était chargé de promouvoir, au pays et à l'étranger, la Suisse en tant que destination touristique*. Cette institution de droit public, appelée aujourd'hui «Suisse Tourisme», a reçu un mandat de prestations et s'est vue dotée de moyens plus importants (RS 935.21). Pour *renforcer la compétitivité-prix* du tourisme suisse, il a fallu exploiter les dispositions transitoires de la Constitution fédérale au chapitre de la TVA, qui prévoit un taux spécial pour les prestations d'hébergement fournies sur le territoire suisse. Les conditions requises étant indubitablement remplies, vu la crise grave du secteur suisse du tourisme et le manque de compétitivité, l'arrêté fédéral du 10 octobre 1996 a instauré un *taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement* (RS 641.202).

L'amélioration générale du cadre économique et le développement des innovations et des coopérations dans la foulée de *l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme* (RS 935.22) ont favorisé une *reprise réjouissante*, qui a duré de mi-1997 à mi-2001.

1.1.3 Volatilité accrue de la demande touristique

Depuis mi-2001, le nouveau dynamisme du tourisme suisse s'essouffle face à *l'évolution du contexte économique et politique*, qui a provoqué des *fluctuations passagères plus marquées de la demande sur certains marchés sectoriels*.

Le nouveau recul subi par le tourisme suisse après trois ans d'essor est lié aux *difficultés conjoncturelles dans les principaux pays de provenance*. En outre, il y a eu dégradation des conditions monétaires du fait de l'appréciation du franc suisse face aux autres devises. Le *passage à l'euro* dans les pays membres de l'Union monétaire européenne a créé une situation nouvelle. Elle a permis une plus grande transparence des prix et fait disparaître le risque de change entre ces pays. Mais le tourisme suisse n'a pas bénéficié de ces évolutions.

Au contraire, le rapport monétaire défavorable entre la Suisse et ses principaux clients de l'Union européenne a nui à la compétitivité-prix de l'offre touristique. L'appréciation du franc suisse face à l'euro, de quelque 10 %, a entraîné lors de la saison hivernale 2001/2002 une baisse significative de la demande du marché allemand, qui représente 40 % de la clientèle étrangère. Avant le passage à l'euro, cet important marché n'était pas affecté par les variations de taux de change. Une étude réalisée par le centre de recherches sur la conjoncture de l'EPFZ (KOF) sur demande du *seco* a confirmé cette évolution. Elle a aussi montré qu'une éventuelle appréciation du franc de 5 % par rapport à l'euro pourrait entraîner une baisse des nuitées de 1,4 million.

Quant au contexte politique, le tourisme suisse a subi les mêmes pertes que ses concurrents européens à la suite des attentats terroristes, qui ont semé la peur, en particulier sur le marché du tourisme intercontinental, et qui ont provoqué des baisses de fréquentation en provenance des importants marchés nord-américain et japonais. Les événements liés à la débâcle du groupe Swissair, ainsi que la perte qu'a subie l'image de la Suisse et l'écroulement des structures de promotion touristique ne font que renforcer cette tendance négative.

Cette évolution montre à quel point la demande touristique est fragile. La tendance à la croissance à long terme est toujours interrompue par des fluctuations exogènes, voire des épisodes de repli de la demande. Ces phénomènes aggravent les fluctuations saisonnières de la demande, qui sont une caractéristique structurelle typique du tourisme. Avec la mondialisation et l'internationalisation croissante de la demande, cette volatilité de la demande touristique a encore augmenté. Elle accroît les risques économiques et financiers des branches qui dépendent du tourisme, abaisse le taux d'utilisation des capacités et complique le financement du renouvellement des installations et équipements.

1.1.4 Nécessité d'améliorer la structure et la qualité de l'offre

La volatilité de la demande et la concurrence mondiale soumettent les prestataires d'offres touristiques, qui sont la plupart du temps des petites entreprises, à une *pression formidable*. Comme les grands industriels du voyage, ils se voient contraints de diversifier leur offre et leurs marchés, et de répondre aux besoins changeants de la clientèle en lançant des produits novateurs. Il leur faut surtout rationaliser les processus de production et de distribution pour réduire les coûts et rester compétitifs sur le plan des prix. Il s'agit enfin de renouveler des installations parfois vieillottes et de mieux les valoriser.

Du fait du morcellement et de l'organisation quasi artisanale de l'industrie suisse du tourisme, édifier des structures nouvelles et compétitives entraîne des *coûts de collaboration élevés*. La crise du tourisme des années 1990 a affaibli les revenus des entreprises de tourisme et ralenti le renouvellement des installations et équipements. Les évolutions les plus récentes de la demande et la disparition partielle des structures de promotion sur le marché d'outre-mer ont eu des effets analogues. L'hôtellerie a dû affronter en outre une grave crise immobilière, qui a épuisé les réserves latentes. Tout comme l'industrie des remontées mécaniques, elle a commencé à souffrir de la politique de crédit plus restrictive des banques, qui ont été obligées, de leur côté, d'évaluer à la hausse les risques des branches touristiques, après y avoir perdu des milliards de francs.

À l'occasion des débats sur l'arrêté fédéral concernant l'aide financière à «Suisse Tourisme», la *Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil national* s'est penchée sur les problèmes de l'offre touristique. Elle a notamment défendu l'opinion que la meilleure des promotions ne sert à rien si l'offre n'est plus conforme au marché. Par une motion du 26 octobre 1999, transmise par les Chambres, elle a chargé le Conseil fédéral de présenter avant la fin de 2001 un *rapport et, le cas échéant, des propositions de mesures visant à améliorer la structure et la*

qualité de l'offre, compte tenu de la formation et du perfectionnement dans le secteur touristique, en particulier dans le domaine de l'hôtellerie.

Par diverses motions et interpellations, le gouvernement a été sommé *d'assurer le renouvellement de l'hôtellerie en y injectant du capital-risque et en réformant la SCH*. On lui a aussi demandé de prendre des mesures de soutien pour consolider l'industrie des remontées mécaniques. Des parlementaires des deux Chambres ont en outre déposé des interpellations exigeant *la prorogation et une dotation plus généreuse de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (InnoTour)*, car, malgré la faiblesse de ses moyens financiers, ce programme a déclenché une véritable vague d'innovation dans l'industrie suisse du tourisme et stimulé considérablement la volonté de coopérer de ce secteur si morcelé. Enfin, une interpellation parlementaire demande des mesures spéciales pour rétablir les structures d'encouragement démantelées par l'effondrement partiel du réseau aérien du groupe Swissair.

1.2 Des prestations économiques appréciables

En Suisse, le tourisme est un des secteurs principaux de l'économie. 13 % des personnes se trouvant en Suisse se déplacent pendant 365 jours par an en tant que voyageurs ou visiteurs. Les branches qui dépendent du tourisme participent à hauteur de 4 % à la création directe de valeur ajoutée enregistrée dans le produit intérieur brut. L'incidence du tourisme sur l'emploi est encore supérieure: 6 %. Le tourisme crée une vaste gamme d'emplois dans plusieurs métiers et offre la possibilité de combiner diverses activités lucratives ou d'exercer plusieurs métiers. 60 % du chiffre d'affaires et de la création de valeur ajoutée dus à l'industrie touristique provient des touristes étrangers et est donc assimilable à des exportations.

1.2.1 Un secteur économique hétérogène

Le tourisme est l'un des principaux *secteurs économiques de Suisse*. Les dépenses des visiteurs suisses et étrangers profitent à toute une gamme d'entreprises et de branches. Dans les *branches touristiques traditionnelles*, comme l'hôtellerie et la restauration, les remontées mécaniques, les voyagistes ou les compagnies aériennes, l'essentiel de la valeur ajoutée provient des dépenses des visiteurs. Une *autre série de branches économiques* comme le commerce de détail, la santé et l'éducation, les banques ou les télécommunications profitent également très directement du tourisme. Les dépenses touristiques déclenchent un processus de création de valeur en cascade qui s'étend à l'ensemble de l'économie. Il en découle une *demande indirecte* de biens et de services, due premièrement aux *prestations préalables des branches économiques* qui profitent directement du tourisme, deuxièmement aux *investissements requis* par les branches clés de l'industrie du tourisme et, troisièmement, par les *revenus salariaux* générés dans ce secteur économique. Dans diverses bran-

ches de l'économie, ces processus induits par le tourisme créent du revenu, de la valeur ajoutée et des emplois.

Pour déterminer l'importance économique du tourisme, l'OCDE et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) ont mis au point, au niveau mondial, la méthode dite du *Compte satellite du tourisme (TSA)*, qui a été adoptée au printemps 2001 par la Commission de statistique de l'ONU. En Suisse, l'Office fédéral de la statistique et le Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*) élaborent un compte satellite de ce type. Il couvre le domaine transversal du tourisme en regroupant les données statistiques disponibles concernant la demande et l'offre touristique.

Le succès économique du tourisme dépend de la *variété et des possibilités de combinaison des offres disponibles*. La qualité des attractions et des services proposés joue ici un rôle crucial, de même que la compétence et la collaboration efficace des branches économiques concernées. Ainsi, la survie des remontées mécaniques, des restaurants de montagne ou des écoles de ski dépend de la bonne accessibilité des lieux et d'une hôtellerie performante.

1.2.2 Un impact sous-estimé sur l'économie nationale

En Suisse, l'Office fédéral de la statistique a recensé officiellement *69 millions de nuitées dans le secteur de l'hébergement commercial (hôtellerie et parahôtellerie)* en 2000. Si l'on y ajoute 15 à 20 millions de nuitées qui ne sont pas prises en compte dans les statistiques officielles (séjours en appartement de vacances privé, en résidence secondaire ou chez des parents et connaissances), cela fait en tout 85 à 90 millions de nuitées par an (tableau 2).

Tableau 2

Dimensions sous-estimées du tourisme suisse

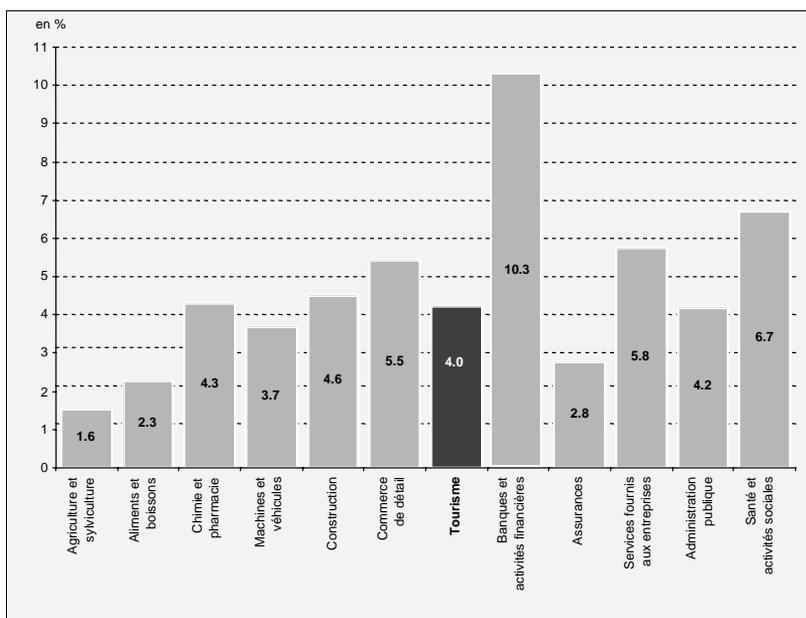
– 13 % des Suisses se déplacent 365 jours par an comme voyageurs ou visiteurs

Nuitées	85–90 millions
– dans le secteur commercial de l'hébergement	69 millions
– en résidence secondaire, chez des amis ou des connaissances	15–20 millions
Voyages quotidiens et de transit	235–250 millions
Total fréquentation touristique	320–340 millions

Source: *seco* 2002

Les voyages quotidiens et de transit représentent un chiffre encore bien plus élevé, qui n'apparaît pas non plus dans la moindre statistique officielle. Ce chiffre est de l'ordre de 235 à 250 millions de déplacements, dont une bonne part est constituée par les voyages d'affaires. Il en résulte une fréquentation totale située entre 320 et 340 millions de déplacements. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre de résidents établis à demeure en Suisse, cela signifie que chaque jour quelque *13 % des personnes domiciliées en Suisse voyagent comme visiteurs*.

Contribution du tourisme au produit intérieur brut (PIB) en %
 – comparaison avec une sélection de secteurs économiques pour 1998



Source: Calculs effectués sur la base du recensement des entreprises par secteur d'emploi et le compte de production 1998 de l'OFS, calculs / estimations, seco

En Suisse, les dépenses des visiteurs suisses et étrangers ont généré en 2000 des chiffres d'affaires ou recettes de 27 milliards de francs, dont 17 sont dus aux visiteurs étrangers, selon la balance des transactions courantes de la Banque nationale suisse (compte tenu des transports internationaux de personnes, mais sans les télécommunications). L'Office fédéral de la statistique estime à 10 milliards de francs les dépenses des visiteurs suisses.

D'après les calculs du seco, le tourisme apporte une contribution directe de 15 milliards de francs au produit intérieur brut suisse, ce qui représente 4 % du PIB suisse. Le tourisme compte ainsi parmi les branches économiques les plus importantes en Suisse. En termes de création de valeur ajoutée, il se situe à peu près au niveau de la chimie, de l'industrie des machines ou du secteur principal de la construction (tableau 3).

1.2.3 Impact sur l'emploi et l'économie

Contrairement à la chimie, qui n'occupe en Suisse que 40 000 personnes, le *tourisme a un impact beaucoup plus fort sur l'emploi*. Ce dernier crée des emplois supplémentaires qui permettent de mieux exploiter l'appareil de production et d'atteindre le plein emploi. Mieux le tourisme se porte, plus la situation générale de l'emploi est bonne. Dans ce calcul, il faut toujours se souvenir que le tourisme crée des postes de travail grâce aux dépenses des visiteurs pour leurs voyages de vacances et d'affaires. Il n'y a pas d'employés du tourisme. Une demande de 500 nuitées ou de 1100 voyages d'un jour crée en Suisse un équivalent plein-temps dans le tourisme.

En 2000, *l'impact quantitatif direct du tourisme sur les emplois* a été de 175 000 à 190 000 équivalents plein-temps, ce qui représente 5,5 à 6 % de tous les emplois. De ce chiffre, 90 000 équivalents plein-temps sont imputables à deux branches, l'hôtellerie (55 000) et la restauration (35 000). Par ailleurs, le tourisme génère directement des emplois dans les *transports* (plus de 20 000 équivalents plein-temps), le commerce de détail (14 500), la culture, le sport et les loisirs (4500 emplois), ainsi que dans plusieurs autres services comme la santé, l'éducation, les banques ou les assurances. Les effets *indirects* du tourisme induisent 80 000 à 90 000 emplois supplémentaires par le biais des prestations préalables, des investissements et des revenus.

Ces chiffres montrent encore une fois nettement que le tourisme crée des *emplois dans un vaste éventail de branches*. Son impact sur l'emploi est donc loin de se limiter à la seule hôtellerie. S'il est relativement élevé, c'est qu'à cause du grand nombre de personnel de service requis, la *productivité du secteur touristique* (création de valeur ajoutée par employé) est inférieure de 25 % à la moyenne globale de l'économie, qui est de 120 000 francs. Mais elle est nettement supérieure à la création de valeur dans l'hôtellerie, qui n'est que de 60 000 francs par employé. C'est qu'il y a plusieurs branches touristiques qui connaissent une productivité relativement élevée, comme l'industrie des remontées mécaniques ou la navigation aérienne.

Une caractéristique des branches touristiques est de favoriser l'*exercice de plusieurs métiers (polyvalence) ou les combinaisons d'activités lucratives*. La polyvalence professionnelle est très répandue dans les remontées mécaniques, les institutions culturelles, sportives et de loisirs, et dans les organisations de tourisme, dont 20 % des collaborateurs sont des polyvalents. À l'heure qu'il est, l'agriculture est tributaire de cette polyvalence dans toutes les régions touristiques du pays.

1.2.4 Contribution à l'économie d'exportation

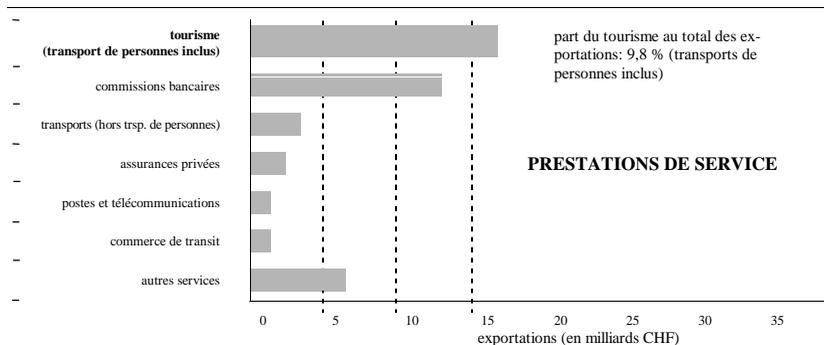
Pour la Suisse, le tourisme est et reste en fin de compte un important secteur d'exportation. *60 % des chiffres d'affaires et de la création de valeur dus au tourisme proviennent des touristes étrangers*. Que ces derniers viennent de loin ou des pays voisins, ils génèrent une valeur ajoutée *supplémentaire* pour notre pays. Contrairement aux touristes suisses voyageant en Suisse (tourisme intérieur), qui sont exposés à la concurrence de substitution d'autres biens et services touristiques, les touristes étrangers ne sont pas concernés par les processus de substitution. Le tou-

risme intérieur est aussi en concurrence avec les voyages à l'étranger, très appréciés de la population suisse. Du point de vue de l'économie, le tourisme international ou transfrontalier est donc plus important que le tourisme intérieur.

Tableau 4

Balance suisse de transactions courantes en 2000

– contribution du tourisme par rapport aux autres prestataires de services



Source: BNS

Un coup d'œil sur la balance des transactions courantes montre que la *contribution des touristes étrangers* vient en tête des services (tableau 4). Avec 17 milliards de francs, les recettes d'exportation constituent 9,8 % des exportations totales de services. Si l'on compare la contribution du tourisme à la balance des transactions courantes, ce secteur arrive en quatrième position, derrière l'industrie des machines et des véhicules, la chimie et l'industrie de l'horlogerie, de la bijouterie et des instruments de précision.

1.3

Conditions économiques difficiles et faiblesses intrinsèques

Les faiblesses intrinsèques nuisent à l'amélioration durable de l'économie touristique. Une partie des structures du tourisme suisse est désuète et n'est plus compétitive sur le plan international. Dans l'hôtellerie, le marché de l'emploi pose des problèmes: les salaires y sont inférieurs d'un tiers à la moyenne nationale et sont donc peu attractifs. Le recrutement de personnel indigène est rendu plus difficile par l'irrégularité des horaires et les maigres perspectives d'avancement. Seul un tiers des capacités de l'hôtellerie est exploité à fond. Plusieurs entreprises de remontées mécaniques ne sont pas en mesure de générer la marge brute d'autofinancement nécessaire pour couvrir les frais d'exploitation et les frais financiers. C'est toutefois au secteur lui-même qu'il incombe de trouver la solution à ces problèmes. Il est vrai que, par rapport à la Suisse, les pays moins développés connaissent des conditions économiques plus favorables à la croissance du tourisme. Il est donc indispensable que l'Etat améliore lui aussi les conditions générales pour que le tourisme conserve son attrait en tant que secteur de l'économie.

1.3.1

Désavantages sélectifs du haut niveau de développement

Les faiblesses de l'offre proposée par le tourisme suisse soulèvent des questions de politique économique qui ont une importance cruciale pour l'orientation de la politique du tourisme. Il convient en particulier de se demander *si, pour un pays aussi développé que la Suisse, le tourisme pourra rester à long terme un secteur économique attractif et digne d'être soutenu en raison des bonnes possibilités d'emploi et de salaire qu'il offre*. L'enjeu est la compétitivité de notre tourisme sur le marché des facteurs de production et les marchés indigène et étrangers. À cause de la fermeté du franc suisse et du niveau élevé des coûts et des prix en Suisse, le tourisme suisse a de la peine à tenir tête à la concurrence étrangère. *Rester compétitif sur le plan des prix* est en passe de devenir un *problème chronique* pour les professionnels du tourisme de notre pays. À cela s'ajoute le fait que l'hôtellerie, qui est la branche motrice de l'industrie touristique, accuse une *productivité* (création de valeur ajoutée par employé) *inférieure de moitié à la moyenne générale de l'économie*. C'est pour cette raison que l'hôtellerie a de la peine à s'imposer dans une économie où la productivité ne cesse d'augmenter. Ce manque de compétitivité affaiblit sa position sur le marché du travail.

Contrairement à la Suisse, *les pays moins développés bénéficient de conditions économiques plus favorables pour une croissance rapide de leur industrie touristique*. Ces conditions sont particulièrement propices dans les pays émergents et les pays en développement les plus ambitieux, qui sont ceux qui présentent les taux de croissance les plus rapides dans ce secteur. Encore peu connues des visiteurs, les nouvelles destinations exercent donc un attrait particulier. C'est ainsi que les voyages de touristes suisses dans ces pays augmentent dans des proportions supérieures à la

moyenne. Grâce à la *disponibilité d'un personnel nombreux et aux salaires en général beaucoup plus bas qu'en Suisse*, les nouveaux pays concurrents sont en mesure d'offrir des produits à forte intensité de services à des conditions avantageuses. Pour peu qu'ils arrivent à satisfaire aux normes internationales de confort et de qualité, ils peuvent tirer un grand bénéfice économique du tourisme – à condition toutefois de parvenir à limiter au maximum la fuite des devises.

L'expérience montre cependant qu'au fur et à mesure que le succès touristique se développe, des goulets d'étranglement infrastructurels et écologiques se forment et font monter les coûts. Le progrès économique renchérit en général la «production» touristique. Les prix des prestations de services touristiques ont tendance à s'aligner sur le niveau international. Les atouts des nouveaux pays de tourisme n'ont donc pas un caractère durable. Les pays riches peuvent *tirer parti de leur haut niveau de développement*. Ils bénéficient d'une spécialisation de longue date et d'une expérience de la concurrence sur le marché touristique. Ils peuvent s'appuyer sur une demande intérieure forte et sur des fournisseurs d'excellente qualité. L'effet multiplicateur des dépenses des visiteurs étrangers est plus marqué que dans les pays pauvres, car la «production» touristique n'y exige pas l'importation de biens et de services extérieurs.

Il ressort des statistiques que le tourisme international se déroule encore en majeure partie *entre les pays développés dont les préférences de la clientèle et la structure de l'offre sont semblables*. Ces pays sont ceux qui sont en mesure d'exploiter le mieux leur potentiel endogène de croissance, même si les pays pauvres sont en train de les rattraper.

Tableau 5

OMT: Vision 2020
– perspectives du tourisme suisse

Marchés de provenance choisis	Résultats		Pronostics		Taux de croissance 1995-2002 (en % par an)
	1995	2010	2020		
	(en millions d'arrivées)				
Allemagne	2,111	2,332	2,576	1,0	
Etats-Unis	0,783	0,932	1,081	1,5	
Japon	0,561	0,620	0,685	1,0	
France	0,461	0,509	0,562	1,0	
Royaume-Uni	0,448	0,732	0,938	2,5	
Italie	0,372	0,670	0,992	4,0	
Total	6,946	8,720	10,502	1,7	

Source: OMT

Il n'y a donc aucune raison pour que le pays très développé qu'est la Suisse ne puisse pas exploiter davantage son potentiel touristique. Grâce au grand nombre d'attractions et au bon fonctionnement des infrastructures qu'il propose, notre pays bénéficie *toujours de conditions propices à la croissance de l'industrie touristique*, pour autant que cette dernière soit suffisamment efficace, sur le plan de la produc-

tivité, pour exploiter les atouts d'un pays hautement développé. *Un contexte économique général difficile constitue un handicap sélectif susceptible de stimuler la performance.* Une étude de l'institut de recherche BAK (Recherches économiques Bâle SA) a montré que, malgré toutes les difficultés rencontrées par son hôtellerie, notre pays dispose avec 23 % d'une part nettement plus élevée d'hôtels de prestige quatre et cinq étoiles que ses concurrents étrangers (France: 15 %, Autriche: 12 %).

Face aux nouvelles tendances touristiques – séjours de remise en forme, manifestations de toutes sortes, congrès, découverte des villes ou courts séjours –, le tourisme suisse présente de très sérieux atouts. *L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) prévoit pour notre pays des taux de croissance appréciables, inférieurs toutefois à la moyenne internationale.* Le nombre de visiteurs étrangers devrait passer de quelque 7 millions aujourd'hui à 8,7 millions en 2010 et à 10,5 millions en 2020. Jusqu'ici, les prévisions de l'OMT se sont toujours vérifiées (tableau 5).

1.3.2 Obstacles structurels au changement

On se demande pourquoi, par rapport au reste du monde en général et aux pays développés en particulier, *la Suisse affiche des perspectives de croissance inférieures à la moyenne, alors même qu'elle est un pays idéal de tourisme.* Dans leur «Internationaler Benchmark Report», le BAK et le *seco* fournissent quelques éléments de réponse. La faute incombe principalement aux *faiblesses intrinsèques* de l'industrie touristique suisse, qui empêchent celle-ci de mieux exploiter son potentiel endogène de croissance.

Les *mécanismes de formation des prix* représentent l'un des défis fondamentaux. Sur le marché très disputé des prestations touristiques, la formation des prix est déterminée par ce que le visiteur potentiel est disposé à payer (*willingness to pay*). Les prestataires suisses sous-estiment souvent cette sensibilité de la clientèle au prix. Ils croient que le manque de solutions de rechange permet d'imposer des prix élevés. Il est vrai que, jusqu'ici, l'absence relative de transparence encourageait à pratiquer des prix élevés. Mais l'internet, très ancré dans le secteur du tourisme, et le passage à l'euro rendront sans aucun doute les prix plus transparents.

La prise en compte de l'argent que la clientèle est prête à dépenser oblige les prestataires à ne plus fixer leurs prix seulement en fonction des coûts. La chaîne des prestations touristiques étant considérée comme un produit global, comprenant aussi bien le transport que les nuitées et les activités sportives du client, il faudrait fixer des prix de référence conformes au marché pour chaque destination. Pareille stratégie des prix oblige les prestataires à améliorer l'efficacité de leur entreprise. Elle nécessite en outre une collaboration délibérée avec les autres prestataires de la destination et implique donc une *intégration verticale systématique des divers prestataires et une gestion efficace de la destination.*

Dans ces domaines, l'industrie suisse du tourisme a enregistré quelques succès. Mais le degré d'intégration de chaque destination est encore trop faible pour permettre de véritables économies d'échelle et de synergie pour encaisser les dividendes de la coopération. Avec le recours accru aux technologies modernes de l'information se dessine en outre un abandon progressif de la collaboration axée sur les destinations et un passage à un système de coopérations commerciales de courte durée, conclues

entre prestataires travaillant aussi bien au sein du secteur touristique qu'en dehors de celui-ci.

Il est urgent de s'adapter aux nouvelles conditions qui règnent sur le marché mondial parce que les marchés indigène et limitrophes de la Suisse sont déjà largement saturés. Certes, le fait que plus de trois quarts de nos hôtes viennent toujours de Suisse et d'Allemagne démontre la fidélité des habitués. Mais, pour préserver à long terme les emplois et les revenus dans les régions touristiques, l'industrie suisse du tourisme a besoin de clients supplémentaires venant des grands marchés d'outre-mer et des pays émergents. À cet effet, la stratégie de promotion globale que poursuit «Suisse Tourisme» dans une perspective économique générale a besoin d'une offre conforme aux marchés internationaux.

1.3.3 Problèmes d'emploi dans l'hôtellerie

Le marché de l'emploi dans l'hôtellerie est un frein à la croissance régulière de l'industrie touristique. Cette branche clé du secteur touristique nécessite un personnel nombreux et coûteux. Vu l'importance du tourisme dans notre économie, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration (HoReCa) est un des principaux employeurs de Suisse, où sa part du marché de l'emploi est de 5,5 %. Contrairement à ce qui s'est passé dans l'industrie des machines, des montres ou des textiles, qui a connu un recul, cette part est restée stable ces vingt-cinq dernières années.

C'est surtout dans le secteur HoReCa que le recrutement de la main-d'œuvre est difficile. Près de 40 % des personnes employées dans cette branche phare de l'industrie touristique ne disposent que d'une formation scolaire. Dans le reste de l'économie, cette proportion est inférieure de moitié. Pour les employés, travailler dans l'hôtellerie est moins attrayant que dans d'autres branches, notamment en raison des *fluctuations saisonnières*. En moyenne, plus de 60 % de la population active de Suisse travaille le jour, du lundi au vendredi. Dans l'hôtellerie et la restauration, 85 % des employés exercent aussi leur activité en fin de semaine et/ou le soir ou la nuit.

Les emplois dans l'hôtellerie et la restauration sont également peu attrayants sur le plan des *salaires*. D'après l'étude rédigée à la demande du *seco* par le centre de recherches sur la conjoncture de l'EPFZ (KOF), ceux-ci atteignent tout juste les deux tiers de la moyenne nationale. Cela pour de multiples raisons. Vu la quantité de personnel que nécessitent les prestations hôtelières et de restauration, la création de valeur par employé (ou productivité) est nettement inférieure à la moyenne suisse. L'évolution négative des salaires serait aussi liée à la part croissante de la main-d'œuvre étrangère, généralement moins qualifiée. On ne doit en outre pas oublier que les métiers de l'hôtellerie sont principalement féminins et qu'ils emploient beaucoup de débutants. Dans ces catégories, les salaires sont inférieurs à la moyenne.

Les salaires ne s'amélioreront sensiblement que si la productivité augmente nettement. Sur ce point, la balle est avant tout dans le camp des patrons. En développant la collaboration avec d'autres prestataires en matière d'achats, de recrutement, de formation ou de marketing, ils pourront compenser les inconvénients liés à la petite taille de leur entreprise. Il s'agit en outre d'exploiter les possibilités de rationalisation offertes par le progrès technique.

Rappelons enfin le *lien étroit entre le montant des salaires, la qualification du personnel et la productivité de travail*. C'est en engageant des collaborateurs mieux qualifiés, qu'on ira chercher surtout sur le marché de l'emploi indigène, que la productivité augmentera le plus. Il convient donc de rattraper les retards dans la moitié inférieure de la pyramide des qualifications et de combler les lacunes encore observées chez les cadres.

Les dispositions légales découlant des *accords bilatéraux avec l'Union européenne* ne modifieront guère les conditions générales du marché de l'emploi dans l'hôtellerie et la restauration suisse. Il est vrai que les possibilités de recruter de la main-d'œuvre étrangère dans l'UE seront nettement plus étendues. Mais il ne faut pas s'attendre à un afflux soudain de main-d'œuvre étrangère et à la fin des problèmes de personnel. Le remplacement du statut actuel de saisonnier par un nouveau système de permis de séjour de courte durée n'aura pas de conséquences décisives pour le secteur vu que, *ces dernières années, la part des saisonniers n'a cessé d'y reculer*. Le recrutement des «courts-séjours» pourrait être rendu plus difficile du fait de la tendance à la hausse des salaires, à laquelle il faut s'attendre suite à la levée du contingentement des saisonniers et à la mobilité accrue de la main-d'œuvre étrangère qui en résultera.

1.3.4 Problèmes d'occupation et de taille dans l'hôtellerie

L'hôtellerie n'a cessé de décliner depuis la Première Guerre mondiale et d'autres formes de logement l'ont nettement dépassée. La capacité en lits de la parahôtellerie, c'est-à-dire avant tout des maisons ou appartements de vacances, ainsi que des résidences *secondaires* représente le triple de celle de l'hôtellerie.

Malgré ces mutations structurelles et la concurrence des nouvelles formes de logement, l'hôtellerie reste *l'épine dorsale de l'industrie suisse du tourisme*. Celui qui passe une nuit en Suisse dépense aussi de l'argent pour d'autres prestations touristiques. De toutes les formes d'hébergement, l'hôtellerie est celle qui connaît le meilleur taux d'occupation et la plus forte création de valeur, même s'il convient de relativiser ce constat. Avec ses 260 000 lits, elle pourrait fournir 95 millions de nuitées. Mais, depuis le premier choc pétrolier, elle n'a jamais atteint plus de 35 millions, ce qui fait plus de 60 millions de nuitées non exploitées. Ce *taux d'occupation insuffisant*, également par rapport à ceux de nos voisins et concurrents directs, abaisse sensiblement la rentabilité de l'hôtellerie.

Les surcapacités qui résultent de ce mauvais taux d'occupation accélèrent la contraction des infrastructures hôtelières. Ces dix dernières années, le nombre *des exploitations hôtelières est tombé de 6500 à 5700 unités*. Dans le même temps, la capacité moyenne en lits des exploitations restantes est passée de 39 à 44. Si la taille de l'exploitation en améliore la rentabilité, il n'y a cependant pas de différence notable selon la catégorie de confort, ce qui montre la marge de manœuvre ouverte aux rationalisations.

Une enquête représentative effectuée à la demande du *seco* par la société Helbling CFT International AG a mis en lumière une série d'*erreurs de gestion* qui aggravent la situation de l'hôtellerie. Ainsi, quelque 60 % des hôtels suisses se déclarent «généralistes» et n'ont donc pas de position claire sur le marché. Les hôtels spécialisés dans certains segments de la clientèle tirent mieux leur épingle du jeu.

L'enquête révèle aussi que les exploitations qui font des prévisions et se dotent de modèles et de plans d'entreprise (*business plans*) s'en tirent mieux que les hôtels ignorant toute prospective. Enfin, elle a pu aussi prouver que les hôtels dont le personnel est mieux formé réussissent nettement mieux.

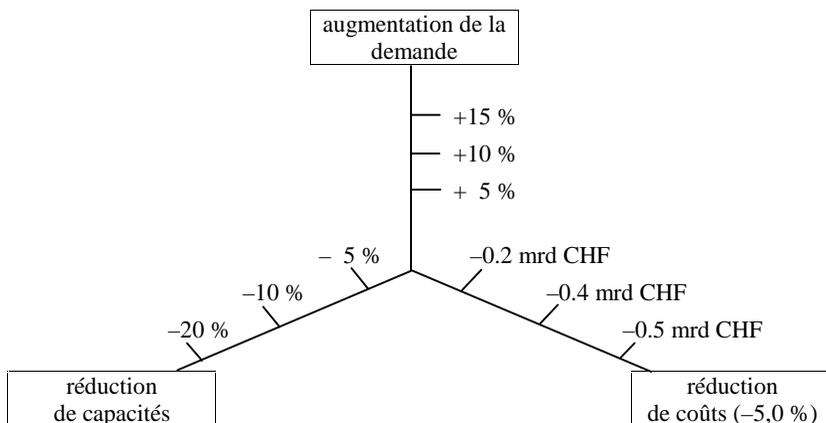
L'écart actuel entre la valeur de rendement et la valeur comptable du parc hôtelier suisse peut être comblé en améliorant le taux d'occupation, en diminuant les capacités ou en réduisant les coûts. Des calculs théoriques ont montré qu'il faudrait pour cela une augmentation de la demande de l'ordre de 10 à 15 %, une diminution des capacités de 20 à 25 % ou une réduction des coûts de quelque 5 à 6 %. Dans la pratique, l'idéal consisterait à combiner ces trois types de mesures (tableau 6).

Cette analyse des structures montre que, en Suisse aussi, il est en principe possible de gérer un hôtel de façon rentable, à la condition toutefois de repositionner l'hôtellerie suisse sur le marché, avec des produits de premier choix et un rapport qualité/prix supérieur à la moyenne. Vu l'évolution sociodémographique et les besoins du marché, la clientèle potentielle existe. Le segment, intéressant pour l'hôtellerie suisse, des personnes âgées à fort pouvoir d'achat, croît au fur et à mesure que l'espérance de vie s'allonge. L'offre touristique suisse est particulièrement bien adaptée aux nouvelles tendances comme les séjours de remise en forme dans un paysage intact et reposant.

Tableau 6

Interventions requises pour combler l'écart entre la valeur de rendement et la valeur comptable du parc hôtelier suisse

– calcul théorique



Source: seco 2002

La position de force qu'occupent les visiteurs potentiels sur le marché oblige les prestataires de services touristiques à *rationaliser les processus de production*, afin d'abaisser leurs coûts et d'améliorer leur rentabilité. Sur ce point, l'industrie très morcelée du tourisme en fait encore trop peu. On sous-estime les conséquences

importantes qu'une main-d'œuvre bien qualifiée entraîne pour tous les processus de production. On manque aujourd'hui à la fois de gérants doués, de professionnels compétents et de bons auxiliaires formés sur le tas. Or on considère qu'*améliorer les qualifications* des employés représente une impulsion énergétique, qui renforce l'esprit d'innovation et la qualité des prestations offertes par le tourisme. La faible part d'employés indigènes et le manque de personnel qui en résulte sont un des problèmes principaux de ce secteur économique.

1.3.5 Problèmes de structure et de financement des remontées mécaniques

La Suisse est un des leaders du marché du tourisme d'hiver. C'est dans les montagnes que se trouvent les «villes au-dessus des nuages», qui offrent une foule de sports d'hiver et proposent des émotions inoubliables.

Ce n'est que dans les années 1930 que le *ski de piste* s'est nettement imposé face à tous les autres sports d'hiver. Après la guerre, il est devenu le sport national des Suisses. L'industrie des remontées mécaniques a connu une expansion foudroyante et s'est mise à aménager des pistes de ski préparées, puis enneigées artificiellement, comme s'il s'agissait des zones industrielles des stations de tourisme. Elle a donc exploité les avantages naturels dont elle disposait. L'accessibilité, la fiabilité de l'enneigement, l'adaptation du terrain au ski et la taille du domaine skiable étaient les facteurs qui décidaient du succès d'une entreprise de remontées mécaniques.

Avec la mondialisation du tourisme, le ski de piste a perdu sa position privilégiée, étant donné que l'on peut désormais faire des vacances balnéaires sur les plages tropicales en hiver. Parallèlement, le *climat s'est détérioré*. Les investissements opérés pendant des années de fortes chutes de neige, qui descendaient souvent jusqu'en plaine, ont perdu une partie de leur valeur à cause des changements climatiques, qui ont fait remonter la limite des neiges et raccourci la période d'enneigement. Mesurée en journées de ski, la demande s'est mise à stagner.

Largement morcelée, l'industrie des transports à câbles a réagi au changement de la demande par une *stratégie délibérée de fuite en avant ou d'expansion* en cherchant à améliorer l'attrait et le confort des installations pour les habitués. Les files d'attente ont été résorbées par des installations à haut débit. Les domaines skiables ont été agrandis et enneigés artificiellement. Les capacités de transport ont été fortement développées, ce qui a permis d'augmenter la fréquentation. Avec l'apparition du *snowboard* et du *carving*, la clientèle s'est rajeunie et a été fidélisée. La diminution des nuits d'hôtel vendues aux vacanciers a pu être compensée par l'augmentation des visiteurs d'un jour, ce qui explique que la vente des cartes journalières est restée plus ou moins stable. En outre, les prix n'ont plus pu être relevés en valeur réelle depuis des années.

La stratégie d'expansion de l'offre et la stagnation simultanée de la demande ont provoqué *de sérieux problèmes financiers*. Rédigée à la demande du *seco* par l'Institut du tourisme et des services publics (ITD) de l'Université de Saint-Gall, une étude a montré que la survie d'une entreprise de remontées mécaniques nécessite à terme que sa marge brute d'autofinancement (*cash-flow*) représente au moins 5 % des capitaux investis. Une installation peut ainsi être amortie en vingt ans, ce qui est réaliste. Si l'on admet ce taux, on peut dire que la survie de 70 % des entreprises de

transports à câbles, soit au moins 3500 emplois dans les régions de montagne, est menacée à long terme. Celles dont la marge brute d'autofinancement n'est actuellement que de 3 à 5 % ne pourront survivre qu'au prix de fusions et d'adaptations structurelles locales et régionales.

Les quelque six cents entreprises suisses de remontées mécaniques accusent globalement *une rentabilité trop faible et sont trop endettées*. 23 % des entreprises (la plupart de petite taille) sont gravement menacées, parce qu'elles sont à la fois peu rentables et surendettées. 51 % des entreprises (la plupart de taille moyenne) peuvent survivre, mais ne sont pas ou que peu rentables ou surendettées. Seules 26 % des entreprises sont compétitives sur le plan international et jouissent à la fois d'une rentabilité élevée et d'un endettement faible (tableau 7).

Si l'on considère les *régions affectées*, on constate que les remontées mécaniques sont plus menacées dans les Préalpes qu'à des altitudes plus élevées. À l'exception de celles qui sont situées dans les grands centres de tourisme, la plupart des entreprises souffrent d'une taille trop faible pour être rentables. Quant aux entreprises soutenues par les pouvoirs publics, quelques-unes obtiennent des rendements trop faibles pour les bailleurs de fonds et courent le risque, si elles investissent trop dans le remplacement des équipements, de dépendre encore davantage des pouvoirs publics.

Tableau 7

Situation financière de l'industrie des remontées mécaniques suisses

– rendement insuffisant et endettement élevé

taux d'endettement	<i>faible</i>	exploitations peu rentables, mais peu endettées 9 %	exploitations compétitives sur le plan international 26 %
	<i>élevé</i>	exploitations gravement menacées 23 %	exploitations surendettées, mais capables de survivre 42 %
		<i>insuffisant</i>	<i>suffisant</i>
		<i>rentabilité (cash-flow)</i>	
Explication: taux d'endettement faible		part du capital tiers < 50 %	
taux d'endettement élevé		part du capital tiers > 50 %	
cash-flow insuffisant		cash-flow en % des capitaux inv. < 3 %	
cash-flow suffisant		cash-flow en % des capitaux inv. > 3 %	

Source: seco 2002

1.4 **Grandes lignes de la nouvelle politique en matière de tourisme**

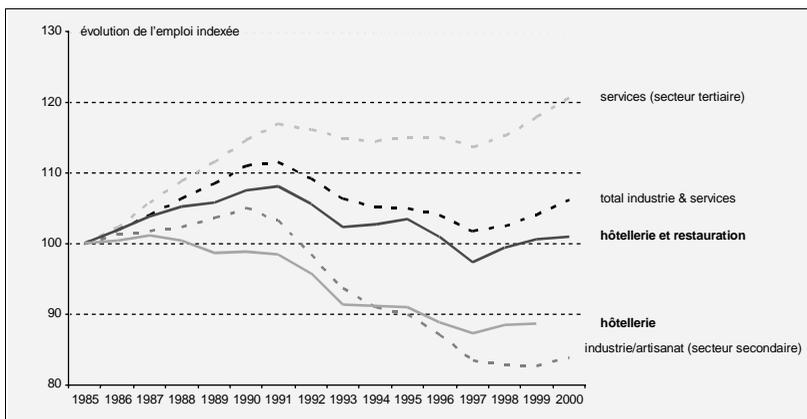
En Suisse, le potentiel de croissance du tourisme est sous-exploité parce qu'une partie de l'offre n'est plus compétitive. Il s'agit de mettre au point de nouveaux produits et d'assurer la qualité grâce à un encouragement ciblé, ainsi que de parer aux inconvénients du morcellement en favorisant les coopérations. Il convient à cet effet d'exploiter les possibilités endogènes de croissance en développant l'esprit d'innovation et la capacité d'investir. L'encouragement du tourisme par la Confédération a pour but de dynamiser toutes les régions du pays. Seul l'encouragement du secteur hôtelier est limité aux régions touristiques. Il ne s'agit cependant pas d'encourager une expansion anarchique. Ne seront soutenus que les projets qui respectent le paysage et l'environnement, et qui assurent en outre la survie à long terme des entreprises de tourisme. C'est en effet la seule façon de créer des emplois attrayants dans les régions touristiques et d'améliorer encore la qualité de la vie de la population locale.

1.4.1 **Le potentiel de croissance de l'industrie touristique est intact**

Dans toutes les économies dynamiques des pays développés, la part de la valeur ajoutée du tourisme au produit intérieur brut a tendance à diminuer. Cette évolution a différentes explications, l'une étant qu'il existe des domaines de prestations de services qui croissent plus vite que le tourisme. En outre, la productivité du secteur touristique est inférieure à la moyenne globale de l'économie. Enfin, face à une concurrence capable de produire à bon compte, il est aussi devenu plus difficile de vendre des services touristiques relativement chers sur les marchés étrangers, qui sont âprement disputés.

En raison du déclin du secteur industriel depuis les années 1980, le secteur des services représente désormais 70 % du produit intérieur brut. Dans ce processus de *tertiarisation*, le secteur des consultants, des banques, mais aussi celui des administrations publiques, a connu une croissance supérieure à la moyenne. *Le tourisme, lui, n'a pas su faire preuve du même dynamisme.* Depuis 1985, sa part au produit intérieur brut a diminué d'un peu plus de 1 %. Les raisons de ce recul sont non seulement liées à la croissance des autres secteurs de services et à la productivité inférieure du tourisme par rapport à la moyenne suisse, mais encore à la crise du tourisme des années 1990 et à la chute des chiffres d'affaires.

Courbe des emplois dans l'hôtellerie et la restauration – comparaison avec l'industrie/artisanat et les services



Source: KOF / seco 2002

Parallèlement à la diminution de la part du tourisme au produit intérieur brut, *les emplois touristiques suivaient l'évolution générale de l'économie de ces vingt-cinq dernières années*. Ainsi, dans l'hôtellerie et la restauration, qui sont les branches clés de l'industrie touristique, les emplois ont suivi l'évolution cumulée de l'industrie/artisanat et des services. Contrairement à ce qui s'est passé dans l'industrie des machines ou dans l'horlogerie, ils n'ont pas diminué globalement. Les emplois ont surtout augmenté dans la restauration, ce qui a permis de compenser leur diminution dans l'hôtellerie, exposée à la concurrence de nombreuses autres formes d'hébergement et du marché gris des résidences secondaires, qui n'apparaît pas dans les statistiques (tableau 8).

Le recul relatif de la part du tourisme à la création de valeur n'est en soi pas dramatique. Il ne fait que traduire les changements structurels en cours dans ce secteur. Pour l'industrie suisse du tourisme, *l'époque de l'expansion quantitative est révolue*. De nos jours, l'enjeu n'est plus de canaliser industriellement le plus grand nombre possible de visiteurs, mais plutôt de créer une valeur ajoutée aussi élevée que possible en offrant des produits personnalisés et d'excellente qualité. Le potentiel commercial d'une telle stratégie de croissance qualitative est grand, mais il est encore sous-exploité, tant sur le marché national qu'auprès de la clientèle étrangère.

Le tourisme répond parfaitement aux besoins *d'une économie proposant des expériences enrichissantes sur le plan du vécu*. Ce nouveau secteur économique est en plein essor du fait que la prospérité résultant de la productivité accrue de l'économie dans les pays développés permet de consacrer une part toujours croissante de son argent à son bien-être physique, moral et spirituel. Phénomène psychosocial permettant de se soustraire périodiquement au stress quotidien, le tourisme est au cœur de cette nouvelle économie du vécu émotionnel.

1.4.2 Front uni et offre concurrentielle

En encourageant le tourisme, la Confédération entend contribuer à la mise en place de *nouvelles structures commerciales compétitives* pour l'industrie suisse du tourisme. Il s'agit de rechercher des solutions aussi professionnelles et efficaces que celles qu'a trouvées l'industrie internationale des voyages, qui dicte aujourd'hui les normes du tourisme international.

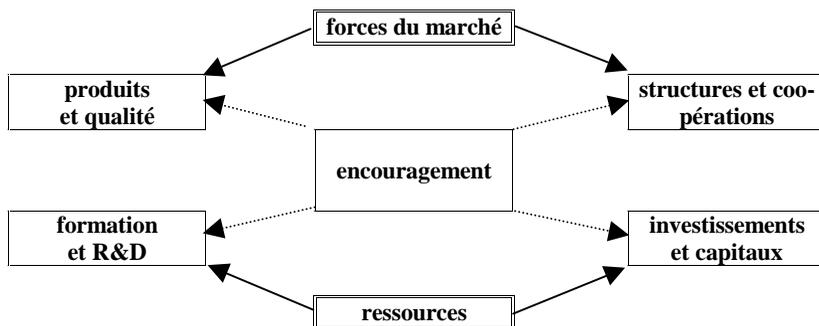
En présentant un front uni, le tourisme suisse peut réussir à surmonter ses handicaps structurels. Seule une collaboration efficace des acteurs du secteur permettra à l'industrie touristique suisse, morcelée et artisanale, de s'imposer sur les marchés internationaux. Les destinations gérées comme une véritable entreprise présentent un sérieux avantage concurrentiel face à leurs rivales. À partir de ce constat, la coopération nationale en matière de marketing touristique a été notablement renforcée et s'est traduite, première étape, par la réorganisation de «Suisse Tourisme». Pour percer sur des marchés très disputés, l'offre doit être particulièrement concurrentielle. En axant l'encouragement sur la structure et la qualité de l'offre, il faudra, seconde étape, que la Suisse retrouve sa place au sein du marché touristique mondial.

Du *point de vue du marché*, l'encouragement du tourisme doit commencer par la *mise au point de nouveaux produits et la garantie de la qualité des prestations groupées de services touristiques*. C'est dans ce domaine que la Suisse a le plus de retard. Elle manque de produits sur mesure pour attirer de nouveaux visiteurs des pays émergents et remplacer sa clientèle déclinante d'habités issus des marchés proches. Or, grâce à son haut niveau de développement, la Suisse dispose d'une foule d'attractions uniques en leur genre. Nos systèmes de santé et d'éducation offrent par exemple des services qui sont très prisés des visiteurs étrangers (tableau 9).

Morcelée en une foule de petites exploitations, parfois minuscules, l'industrie suisse du tourisme doit *coopérer*, vu que les nouveaux ensembles de prestations touristiques ne peuvent être mis au point et commercialisés que par plusieurs prestataires associés. Seul le choc de la concurrence et de la coopération engendrera des structures plus efficaces, donc plus productives. Les partenaires restent concurrents tout en profitant des avantages mutuels de la collaboration. Du point de vue économique, les inconvénients des structures artisanales peuvent en effet être surmontés grâce aux coopérations. Celles-ci favorisent les économies d'échelle et les synergies, qui permettent à leur tour d'abaisser les coûts de la «production» touristique.

Encouragement ciblé du tourisme par la Confédération

- encouragement de la transformation des structures et mise en valeur des ressources



Source: seco 2002

Du point de vue des ressources, il s'agit d'exploiter encore mieux, à des fins touristiques, les atouts du pays hautement développé qu'est la Suisse. Un rôle important revient ici à ce qu'on appelle les «mécanismes de création de l'innovation». Il s'agit de facteurs immatériels: formation et perfectionnement, savoir-faire et science de la gestion, recherche et développement. Ce n'est que par leur biais que l'on parviendra à exploiter pleinement le riche potentiel endogène de croissance de l'industrie suisse du tourisme. Car, en fin de compte, ce n'est pas le niveau de développement actuel des installations, équipements et services qui décide de l'avenir d'un secteur économique, mais sa capacité à innover. Or l'industrie suisse du tourisme manque de *leadership* entrepreneurial. Comme les gestionnaires d'envergure sont rares, les ressources existantes sont sous-exploitées. Le secteur manque de modèles d'affaire novateurs pour tirer parti du potentiel de croissance disponible.

Longtemps, l'industrie suisse du tourisme a bénéficié d'une longueur d'avance par rapport à la concurrence étrangère sur le plan du financement des investissements. Dans le dernier Rapport du Conseil fédéral du 29 mai 1996 sur la politique suisse du tourisme, *l'abondance des capitaux d'investissement disponibles à des conditions favorables* était encore citée comme un des atouts de l'industrie suisse du tourisme. Si aujourd'hui l'on continue de disposer de suffisamment de capital, les conditions d'octroi de crédit sont devenues, elles, plus restrictives en raison des fortes fluctuations de la demande, du risque sectoriel élevé qui en résulte et des médiocres perspectives de gain. Le renouvellement urgent et si nécessaire des infrastructures, ainsi que les investissements correspondants (qui sont des facteurs déterminants de la croissance continue du tourisme) se heurtent à de nouvelles barrières: les capitaux bon marché manquent pour financer le renouveau du tourisme suisse.

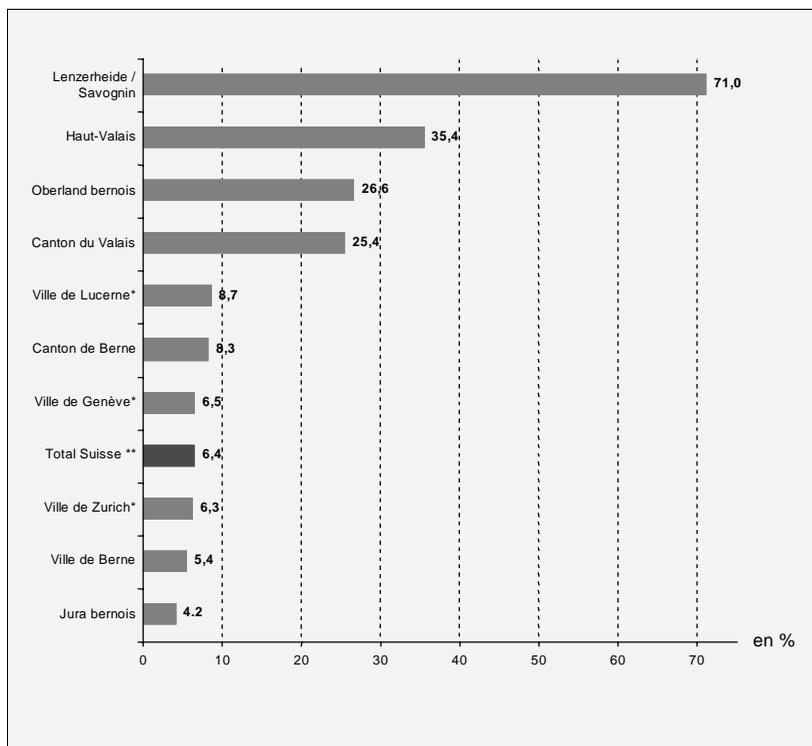
1.4.3 Retombées pour l'économie nationale et l'économie régionale

D'une manière générale, toute la Suisse profite du tourisme. Les visiteurs ne dépensent pas leur argent seulement dans les *montagnes*, sur les *lacs* et dans les *régions reculées*. Les villes en profitent aussi. En mesure de construire de grands centres de loisirs et d'organiser des manifestations culturelles, sportives et de détente, elles deviennent de plus en plus des centres d'attraction touristique.

Tableau 10

Part du tourisme dans le produit intérieur brut régional (PIBR)

– sélection de régions et villes suisses



Source: seco 2002

Vu la masse d'informations dont ils sont inondés, les visiteurs potentiels réagissent d'abord à la *marque «Suisse»*, puis se décident en faveur de telle ou telle destination régionale ou locale. Ils peuvent en outre faire leur choix dans une vaste gamme d'offres qui couvrent tout le pays. De plus en plus, un voyage se décide aussi sur la base d'offres concrètes.

Il serait cependant faux de ne pas tenir compte de la portée économique du tourisme pour les régions. La Suisse n'est pas un pays de tourisme pour la seule raison qu'elle présente un bilan touristique positif. Si elle a une vocation touristique, c'est parce que de nombreuses régions du pays dépendent plus ou moins directement des dépenses des visiteurs. Dans ces régions, il n'y a pas d'option plus créatrice de valeur que le tourisme, puisque l'implantation d'industries et d'entreprises de services y a jusqu'à maintenant échoué.

A la suite de la réforme de l'armée et de la libéralisation des entreprises et des régions de la Confédération (CFF, La Poste, Swisscom), les zones de montagne et les régions reculées ont perdu de nombreux emplois. *Ces parties du pays dépendent donc plus que jamais du tourisme.* Plusieurs études sur la création régionale de valeur ajoutée ont prouvé la grande contribution du tourisme au produit régional brut. La région du centre des Grisons (Lenzerheide et Savognin) dépend à 71 % du tourisme, le canton du Valais (Haut- et Bas-Valais) à 25,4 %. Dans les centres de tourisme, ce pourcentage grimpe pratiquement à 100 % (tableau 10).

Assurer l'existence de structures touristiques compétitives dans les régions touristiques où l'activité revêt un caractère saisonnier est donc d'une *importance particulière pour la politique générale de l'Etat et la politique régionale.* Les vingt-cinq dernières années ont prouvé que le tourisme contribue de façon essentielle à la répartition équilibrée de l'habitat en Suisse. Pour cette raison, il est indispensable de conserver des infrastructures touristiques suffisantes, comme les hôtels ou les remontées mécaniques, dans les zones de vacances et d'engager les outils d'encouragement de la Confédération à cet effet. Quand un hôtel de montagne ferme, il n'y a en général pas d'autre affectation économique possible pour les bâtiments, contrairement à ce qui se passe dans les centres urbains.

1.4.4 Développement durable

Il est incontestable que *le tourisme consomme de l'espace*, ce qui contraint les autorités à veiller à ce que son développement se fasse en bon ordre. Dès 1981, avec le concours des organisations du tourisme et des transports, le Conseil fédéral avait adopté la *Conception suisse du tourisme*, laquelle proposait avant tous les autres pays de tourisme un développement ordonné et respectueux de l'environnement et des aspects sociaux. Cette conception visionnaire s'est imposée depuis avec succès dans les actes législatifs concernant le tourisme: plans directeurs, plans d'affectation et d'ouvrages, protection du paysage et de l'environnement, concessions de chemin de fer et de transports à câbles, etc.

La Conception suisse du tourisme a été entièrement conçue en fonction d'une *politique de croissance qualitative.* Elle vise à créer davantage de valeur sans modifier sensiblement le nombre des visiteurs, ce pour prévenir le gaspillage des ressources, l'enlaidissement des paysages, la pollution de l'air et l'accumulation de déchets. Il est indéniable que cette politique a permis de ménager les ressources du paysage et de limiter les pollutions. Elle est toujours valable aujourd'hui.

Vu le haut niveau de développement de la Suisse et le degré élevé d'exploitation des zones touristiques, il n'est pas souhaitable que la croissance touristique suive une courbe exponentielle. Pour des raisons d'espace disponible, il convient au contraire de mieux exploiter *les centres touristiques déjà existants.* Comme aux débuts de

l'industrie suisse du tourisme, ceux-ci doivent proposer une *expérience émotionnelle et holistique dans un cadre de confort et de qualité élevé*. Il convient donc d'assainir les infrastructures et les équipements, tout en ménageant l'espace et l'environnement. Il s'agit en particulier de promouvoir une offre suffisante et attrayante d'exploitations commerciales d'hébergement.

En ce qui concerne les sites ruraux et naturels, il faut *entretenir le paysage, notre principale ressource touristique*, et donc le préserver. Parce qu'elles sensibilisent les gens aux objectifs de la protection de la nature, les formes de tourisme respectueuses du paysage et de l'environnement jouent ici un rôle précieux. En matière de politique touristique, le tourisme dans les zones quasi naturelles et dans les paysages aménagés sera donc soutenu avec modération.

La politique du tourisme de la Confédération mise sur *la qualité des transports destinés aux loisirs*. La Conception suisse du tourisme visait déjà à mieux exploiter le réseau des transports publics et à réorienter la demande vers ces moyens de transport. C'est de cette époque que date la politique restrictive en matière de concessions de téléphériques, politique qui reste en vigueur pour avoir fait ses preuves. Depuis des années, «Suisse Tourisme» se bat, avec le concours des CFF et des responsables de transports publics, pour faire connaître les offres touristiques des compagnies de train, de car et de bateau. *Uniques au monde et très appréciés, les nouveaux projets suisses de transport non motorisé, comme «La Suisse à vélo»,* ont été subventionnés par des fonds octroyés au titre de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

Gérer de façon judicieuse le paysage et l'environnement n'est pas une fin en soi. La politique du tourisme vise également à s'inscrire dans une perspective de développement durable sur le plan économique. Il s'agit de créer des conditions générales qui permettent aux *exploitations touristiques de devenir compétitives sur les marchés et d'y gagner de l'argent*, afin qu'elles survivent à long terme. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront offrir des salaires et des conditions de travail encore plus attrayantes à la population locale et contribuer, ainsi, à améliorer sa qualité de vie.

1.5 Evaluation de la politique du tourisme

La politique du tourisme ne se limite pas à élaborer, puis à mettre en œuvre, des mesures et des programmes. Il lui importe tout autant d'analyser ses répercussions. Conçu pour cinq ans, le programme InnoTour présente un taux de succès élevé. On lui doit des impulsions primordiales, qui ont provoqué des nuitées supplémentaires et amélioré les chiffres d'affaires. D'un autre côté, l'instrument du crédit hôtelier est peu efficace sous sa forme actuelle. Les objectifs prescrits par la loi ne peuvent être atteints parce que les moyens nécessaires font défaut et la marge de manœuvre est trop étroite. Le processus de restructuration de l'industrie des remontées mécaniques doit être résolument soutenu au moyen des actuels instruments de la Confédération. On dénote des déficits de qualification notables, principalement dans le secteur de la restauration. Il convient de les atténuer par des mesures adéquates en matière de formation professionnelle. Dans une étude par pays, l'OCDE a examiné la politique suisse du tourisme. Elle lui attribue dans l'ensemble une note honorable. À son avis, InnoTour est

un programme exemplaire, qui devrait être poursuivi. Dans le domaine du financement de l'hôtellerie et de la qualification des personnels de la restauration et du tourisme, elle recommande par contre à la Suisse d'intensifier ses efforts.

1.5.1 **Opportunité d'une loi-cadre sur le tourisme**

L'encouragement direct du tourisme se limite actuellement à une poignée d'instruments, qui relèvent de lois spéciales et sont indépendants les uns des autres. Dans une motion concernant le programme de la législature 1999–2003, la commission spéciale du Conseil des Etats demandait une *loi-cadre sur le tourisme*. Par cette intervention, transformée en postulat, la Chambre haute voulait s'assurer que l'encouragement du tourisme serait confirmé en tant que tâche importante de la Confédération. Dans la consultation, certains cercles importants de la politique et de l'économie ont demandé une loi fondamentale afin de donner à la politique du tourisme une base durable et fiable pour tous les groupes intéressés. Un pays de tourisme comme la Suisse a effectivement besoin d'instruments de politique du tourisme s'il veut éviter le déclin de ce secteur.

Aujourd'hui déjà, les *lois et arrêtés fédéraux concernant l'Office national suisse du tourisme et le crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature* sont conçus comme des tâches de l'Etat, qui sont assumées par des institutions de droit public de la Confédération. La *coopération au sein de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)* et la *statistique du tourisme* peuvent également être considérées comme des tâches permanentes en vertu des arrêtés fédéraux correspondants. On citera encore, dans ce contexte, la contribution octroyée par le Conseil fédéral au *travail d'information et de coordination de la Fédération suisse du tourisme*, laquelle assume en tant que centre de services des tâches importantes pour le développement de l'offre touristique, sur la base d'une convention de prestations passée avec le *seco*. Il n'est pas prévu de renoncer à ces institutions et tâches définies par le droit fédéral. Il faut observer toutefois que ces institutions ne peuvent accomplir leur mission qu'à condition que la Confédération leur fournisse les moyens, annuellement ou périodiquement, par le biais d'arrêtés financiers ou par la voie du budget ordinaire.

Dans le domaine de l'encouragement direct du tourisme, il existe aussi des programmes limités dans le temps. Du côté de l'offre, c'est le cas du programme encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (*InnoTour*), un instrument chapeautant plusieurs exploitations et branches qui s'est révélé être plein d'avenir. Il est concevable, d'autre part, de transformer en tâche permanente cette mesure importante de la Confédération.

Du côté de la demande, la clause fixée dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale et dans la loi sur le *taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement* peut être considérée comme une mesure limitée. Elle ne fait toutefois pas partie, au sens strict du terme, de la politique structurelle du tourisme. D'après la Constitution, le taux spécial est censé être appliqué si la compétitivité de l'industrie suisse du tourisme l'exige. Le Conseil fédéral souhaite abroger aussi bien la disposition constitutionnelle que la loi fédérale dès 2007.

Vu que le mandat parlementaire se limitait à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre du tourisme suisse, il n'était pas possible, dans le cadre du présent message, d'aborder la question d'une loi fondamentale concernant le tourisme. Ce sujet devra être traité dans le cadre des Grandes lignes de la prochaine législature.

1.5.2 Encouragement de l'innovation et de la coopération

L'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (InnoTour; RS 935.22) a été *adopté dans le dessein d'adapter rapidement et de façon ciblée l'offre touristique suisse aux nouvelles conditions des marchés mondiaux*. Ce programme se fonde sur le principe de l'économie industrielle selon lequel la combinaison de la concurrence et de la coopération peut susciter l'innovation et le renouvellement des structures. Il a donc pour but de *favoriser la capacité des petites entreprises de tourisme d'innover et de coopérer*. Son champ d'application matériel a été défini pour éliminer les points faibles du secteur touristique.

Le programme InnoTour a été conçu pour *favoriser la mise au point de nouveaux produits et canaux de distribution, garantir la qualité des prestations de service et améliorer les structures fragmentées du tourisme*. Les Chambres fédérales avaient exigé que la moitié des moyens financiers engagés fussent concentrés sur *quelques grands projets de portée nationale*. Elles demandaient aussi que le programme fût axé autant que possible sur les lois du marché et sur les résultats. Ne seraient financés que des projets mûrs et susceptibles d'être réalisés en six mois.

À fin 2001, le crédit d'engagement de 17,2 millions de francs octroyé à InnoTour a été entièrement épuisé. Sur la base de l'arrêté fédéral du 13 août 2000, 8 millions supplémentaires ont été mis à sa disposition dans le cadre des mesures de compensation de politique régionale relatives à des projets menés dans des cantons particulièrement touchés par l'ouverture au marché de Swisscom, des CFF et de La Poste. Une grande partie des moyens inscrits au budget et dans la planification financière pour les années 2001 à 2004 sont déjà engagés à l'heure actuelle.

L'évaluation du programme, qui court toujours, a été faite, pour la partie conceptuelle, par un des meilleurs spécialistes autrichiens, le *Wirtschaftsforschungsinstitut* (WIFO) de Vienne, et, pour ce qui est des différents projets, par la Haute école valaisanne d'informatique de Sierre. Ces études montrent que l'arrêté a obtenu des résultats remarquables. Vu le manque fréquent, dans les petites entreprises de tourisme, de volonté d'innover et de coopérer, on s'attendait à ce que les premières requêtes n'arrivent qu'au compte-gouttes. Or, entre le 1^{er} février 1998 et fin 2002, quelque cent soixante requêtes ont été déposées. Vu la modicité des fonds disponibles, le *seco*, chargé de l'exécution, a donc dû procéder à une sélection sévère, ce qui a eu une incidence positive sur la qualité des projets soutenus. Les aides financières InnoTour de 17,2 millions de francs ont déclenché des investissements de l'ordre de 85 millions dans des projets de renouvellement et de coopération (tableau 11).

La décision des Chambres fédérales d'employer les fonds pour *soutenir des projets de portée stratégique dans des domaines problématiques avérés* de l'industrie suisse du tourisme a été intégralement respectée. Comme le souhaitait le Parlement, *une bonne partie des fonds disponibles ont aussi été investis dans des projets plus*

modestes. Le vœu explicite des Chambres fédérales de *soutenir des projets novateurs à l'échelon régional et local* a ainsi été satisfait.

Tableau 11

InnoTour

– aides financières accordées et investissements déclenchés (1998–2002)

Projets novateurs	Aides financières accordées	Investissements déclenchés
Produits	5 millions fr.	30 millions fr.
Canaux de distribution IT	8 millions fr.	25 millions fr.
Initiatives de qualité	2 millions fr.	25 millions fr.
Structure	1 millions fr.	5 millions fr.
Transmission du savoir	1 millions fr.	–
Total	17 millions fr.	85 millions fr.

Source: *seco* 2002

Les fonds InnoTour ont permis par exemple de créer des «*produits*» nationaux comme le Réseau suisse des itinéraires cyclables. Un *label de qualité suisse* et un nouveau système de classement des hôtels ont été soutenus. Un *système national d'information et de réservation* («Switzerland Destination Management», SDM) a été mis en place. Grâce au système «Deskline», les régions touristiques et une foule de destinations sont reliées à la plate-forme SDM. Ces systèmes experts sont désormais opérationnels. Ils fonctionnent comme banques de données et comme canaux de réservation sur les sites Internet de «Suisse Tourisme» et des régions et stations touristiques. InnoTour a permis aussi de soutenir plusieurs projets importants dans le domaine de l'amélioration des structures. Ainsi, les offices du tourisme d'Ascona-Locarno, de Schaffhouse, de Savognin, de Winterthour et de Suisse centrale ont pu être réorganisés grâce à des fonds InnoTour.

Les projets soutenus par InnoTour se concentrent en général sur des coopérations judicieuses du point de vue économique dans des domaines préconcurrentiels, où il ne vaut la peine ni d'acquérir des prestations sur le marché, ni de les fournir soi-même. Il s'agit souvent de projets qui appellent des *solutions complexes et des engagements à long terme*. Vu le coût élevé des opérations, ils n'auraient pu être réalisés sans aide fédérale. *L'inventivité de l'industrie suisse du tourisme* a été stimulée. À preuve les nombreux projets déposés chaque année pour le Prix suisse du tourisme «Milestone». Ce concours a permis de récompenser les meilleurs projets novateurs et coopératifs, et de recommander ces nombreux cas de bonne pratique sur l'internet et dans les médias (tableau 12).

InnoTour a permis d'améliorer le *taux d'innovation* en s'inscrivant dans la stratégie axée sur la coopération et la qualité. Vu son succès, ce programme ne nécessite pas de remaniement en profondeur. Cependant, tout en restant dans le champ d'application matériel prévu, il sera nécessaire de consolider certains projets sous-dotés et de défendre quelques nouvelles priorités. Il convient notamment de faire de nouveaux investissements dans le domaine des canaux de distribution, de la garantie de la qualité et de l'amélioration des structures des organisations touristiques.

Encouragement de l'inventivité

- Remise du Prix suisse du tourisme («Milestone»)
- Publication de projets novateurs et coopératifs sur l'internet (www.htr-milestone.ch)



Source: seco 2002

Contrairement à ce qui se passe avec beaucoup d'autres instruments d'encouragement, les projets soutenus par InnoTour *sont des projets mûrs, prêts à être réalisés et qui présentent des résultats réjouissants peu après avoir été mis en œuvre*. Ainsi, le projet «La Suisse à vélo» a enregistré dès sa première année d'existence plus de 300 000 nuitées et généré un chiffre d'affaires de 137 millions de francs. Le lancement, à Crans-Montana, du système d'information et de réservation, projet pilote soutenu par InnoTour, a non seulement permis de rationaliser la politique d'information de l'office du tourisme, mais surtout de lancer 10 000 nouvelles offres la deuxième année et d'enregistrer 2500 réservations, pour un chiffre d'affaires de 5 millions de francs.

InnoTour est conçu de bas en haut. Les projets sont lancés et mis au point par les partenaires du marché. Ce système ne devrait pas changer à l'avenir. Mais il est apparu que *la solution de problèmes importants, qui concernent tout le secteur du tourisme suisse, et la mise en place de nouveaux produits et de nouveaux canaux de distribution* provoquent des *coûts de recherche et développement* qui devraient être assumés intégralement par la Confédération. Il s'agit ici de créer des mécanismes favorisant les «sources d'inventivité».

Vu la nécessité toujours pressante de réformer les structures, il est prévu de *prolonger l'arrêté fédéral de cinq ans*. Il est vrai qu'entre-temps, 13 millions de francs de plus ont été octroyés aux projets InnoTour en vertu des mesures prises par la politique régionale pour compenser les conséquences de la libéralisation et du retrait des entreprises de la Confédération. Cette somme ne profite toutefois qu'à un très

petit nombre de cantons. Il s'agit en outre la plupart du temps de projets régionaux, qui n'ont qu'une portée stratégique limitée.

1.5.3 Crédits en faveur de l'hôtellerie et des stations de villégiature

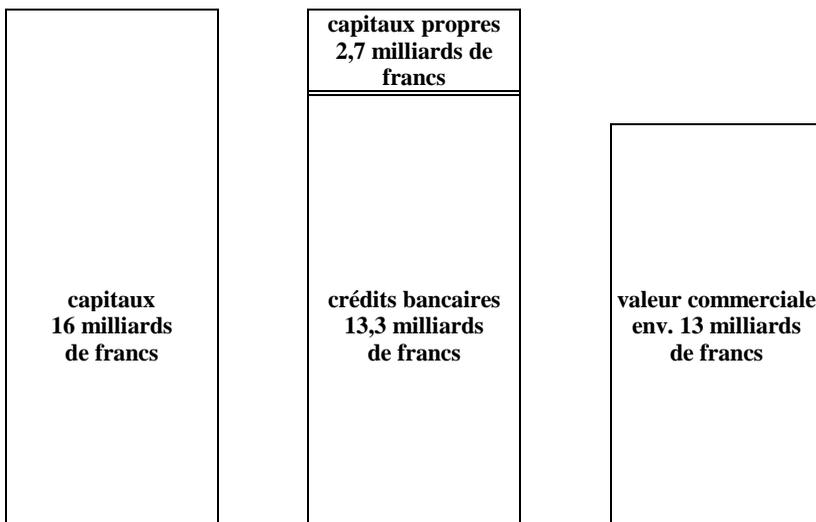
1.5.3.1 Surendettement de l'hôtellerie

Quelque 16 milliards de francs sont investis dans l'hôtellerie suisse. 13,3 milliards sont des capitaux tiers, les propriétaires fournissant les 2,7 milliards restants. Le *taux de fonds propres moyen des exploitations est donc de 13 %* (tableau 13).

Au cours des années 1990, les banques ont en général resserré leur politique des crédits. Avant la récession des années 1992 à 1997, elles se fondaient plutôt sur les valeurs réelles et les valeurs commerciales, ce qui permettait une politique de crédit plus généreuse, puisque les valeurs réelles ne cessaient d'augmenter. Après la débâcle du marché immobilier, les *crédits n'ont plus été octroyés qu'en fonction du rendement escompté*. Aujourd'hui encore, les banques n'accordent de crédits que pour 60 % au plus de la valeur de rendement. Elles fixent systématiquement les intérêts en fonction du risque. Elles exigent en outre un amortissement rapide (entre 7 et 15 ans).

Tableau 13

Surendettement de l'hôtellerie suisse



Source: seco 2002

Si l'on applique les critères de la nouvelle politique de crédit des banques, le surendettement de l'hôtellerie est de l'ordre de 2 à 3 milliards de francs, ce qui signifie que des crédits ou capitaux propres ont perdu de une valeur équivalant à un montant de cet ordre de grandeur. Les établissements de crédit ont commencé à assainir leurs créances douteuses. Plusieurs exploitations incapables de financer la hausse de leurs intérêts et amortissements sont tombées dans de grandes difficultés et plus d'une a dû cesser son activité.

1.5.3.2 Évaluation de la SCH

Les prêts et cautionnements de la SCH ont permis un volume d'investissements qui n'aurait pas été atteint en si peu de temps dans d'autres circonstances. *Entre 1967 et 1999, la SCH a accordé des prêts et cautionnements d'un total de 805 millions de francs et déclenché ainsi des investissements d'un total de 4,9 milliards de francs.* Sans la SCH, seule une partie de ces milliards aurait été investie et le manque d'investissements serait encore bien plus grand qu'il ne l'est aujourd'hui.

Mais les nouvelles conditions générales qui dictent le financement de l'hôtellerie ont désormais des conséquences graves pour la SCH. *Celle-ci finance en effet les hôtels à titre subsidiaire, c'est-à-dire à condition que les banques assument le financement de base, qui couvrirait autrefois 80 % ou plus de la valeur de rendement.* Or, vu le resserrement des conditions d'octroi de crédits, même le financement de base n'est fréquemment plus assuré. La SCH manque aujourd'hui de clients, parce que les hôteliers sont dissuadés en amont par les conditions draconiennes des banques. C'est ce qui explique que la SCH a largement perdu de son impact. L'an dernier, elle n'a plus accordé que 5,9 millions de francs de prêts et cautionnements, soit 10 % seulement du volume d'affaires réalisé en 1994, année où il s'élevait encore à 58 millions de francs.

Dans la logique de la nouvelle politique de crédit, plusieurs banques ont déclassé l'hôtellerie dans l'échelle de la solvabilité. Cette opération a déclenché dans la branche hôtelière une *vague d'assainissements*, qui ont valu des pertes élevées à la SCH. Une partie des prêts de rang inférieur ont dû être provisionnés. Les banques ont réclamé en outre que les cautionnements soient honorés, parce qu'elles voulaient se défaire des engagements peu rentables.

Ces dernières décennies, la SCH avait toujours été en mesure de supporter elle-même ses pertes, bien que la Confédération eût en principe l'obligation légale d'y participer. En 1998, la SCH a demandé pour la première fois la permission de transférer une partie de ses pertes sur prêts à la Confédération, comme le prévoit en principe l'art. 16 de la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (LCH). Depuis lors, la Confédération a provisionné 35 millions de son prêt initial de 135 millions de francs.

Au cours de 2000, la solvabilité de la SCH s'est détériorée rapidement parce qu'il lui a fallu honorer toute une série de cautionnements. Cette opération a une incidence sur les liquidités, étant donné que la SCH est tenue de mettre à disposition les capitaux correspondant au montant des cautionnements accordés. Vu cette situation difficile, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à faire jouer pour la première fois

l'art. 15, al. 3, LCH, qui astreint la Confédération à bonifier à la SCH 75 % des pertes subies sur ses cautionnements.

En 2000 et 2001, la Confédération a octroyé 40 millions de francs au total pour couvrir les pertes sur cautionnement. Les budgets de 2002 et de 2003 prévoient ensemble 16 autres millions de francs. Ces moyens devraient suffire à garantir les cautionnements à risque de la SCH.

Avec le concours de l'administration et de la direction de la SCH, le *seco* a pris des *mesures d'urgence*. Il a nommé une cellule chargée de surveiller les positions à risque et de réduire les pertes par tous les moyens. La SCH a mis au point et adopté *un nouveau système de surveillance des crédits*, qui correspond aux systèmes modernes d'évaluation des crédits appliqués par les grandes banques. Enfin la SCH a revu sa comptabilité et amélioré sensiblement la transparence du bilan et du compte de résultats. Les comptes annuels seront désormais présentés conformément aux Recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC).

Il convient de noter ici que les difficultés de la SCH *ne proviennent pas d'une mauvaise gestion ou d'une direction défailante*. La loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature a été conçue comme une aide financière subsidiaire. En tant que prêteur de dernier recours, la SCH était tenue d'éponger les pertes de l'hôtellerie afin d'atténuer les séquelles de la récession. Ce système présente toutefois des faiblesses, qui seront éliminées lors de la révision totale de la loi.

1.5.4 Politique des concessions et développement des infrastructures dans le domaine des remontées mécaniques

Jusqu'ici, la Confédération réglementait l'entrée sur le marché suisse d'installations de transports à câbles en délivrant des concessions. La limitation de l'accès au marché s'impose en raison de *monopoles naturels*, qui justifient le droit régalién et le maintien de critères d'octroi conformes au marché. Il n'est pas raisonnable, en effet, que deux entreprises équipent d'installations mécaniques la même montagne ou le même domaine skiable. Les rentes de monopole des concessionnaires leur permettent de construire et d'entretenir des infrastructures coûteuses.

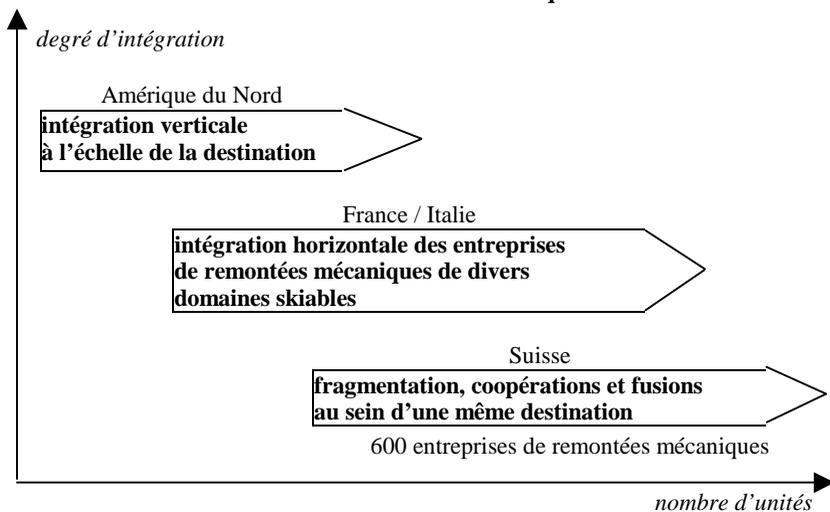
La politique restrictive des concessions pratiquée depuis la fin des années 1970 tenait à une *clause du besoin, reprise de l'ancien droit de la régale des postes*, ce qui permettait *d'empêcher certains développements dommageables dans des zones encore non viabilisées*. Cette politique permettait quand même de procéder aux renouvellements nécessaires et d'améliorer l'attrait des installations existantes, ce qui contribuait à consolider dans une certaine mesure le développement. Comme la demande en prestations de transport stagnait, notamment en termes de journées de ski, cette politique restrictive était supportable pour les entreprises. Cependant, les exigences croissantes en matière de sécurité ont accru les coûts de production, qui n'ont pas pu être compensés par des recettes supplémentaires dans toutes les entreprises.

À l'heure qu'il est, l'industrie suisse des remontées mécaniques est le théâtre d'un *processus de consolidation*. Pour des raisons d'ordre historique, l'offre des transports à câbles suisses est encore trop fragmentée par rapport à la concurrence étran-

gère. Dans les autres pays alpins et en Amérique du Nord, où se trouvent les plus vastes domaines skiabiles, l'industrie des remontées mécaniques s'est déjà restructurée de fond en comble. En France, il s'est formé sept grandes holdings, qui intègrent les stations de ski existantes à l'horizontale. Aux États-Unis se sont créées des stations de sports d'hiver intégrées verticalement, qui appartiennent à des sociétés cotées en Bourse et sont gérées comme des entreprises (tableau 14).

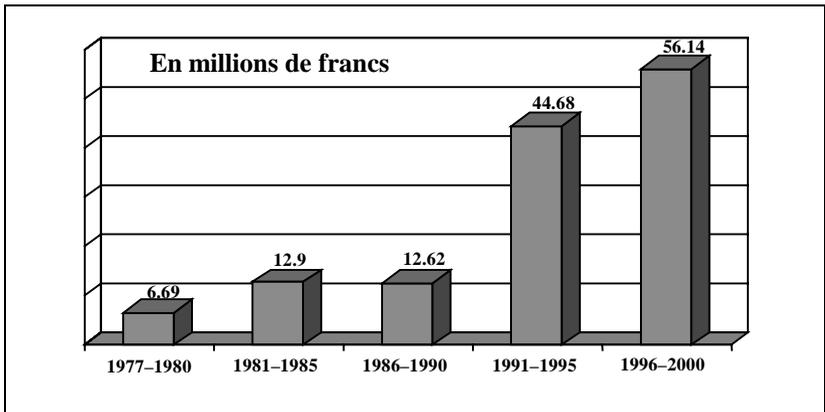
Tableau 14

Concentration dans le secteur des remontées mécaniques



Source: seco 2002

Aide aux investissements pour des projets de remontées mécaniques
 – renforcement de l'engagement financier pour les projets régionaux



Contrairement aux transports publics, la construction et l'exploitation d'installations de transports touristiques ne sont guère subventionnées par la Confédération. *Soumises à la concurrence internationale, les entreprises de remontées mécaniques survivent dans une très grande mesure par leurs propres moyens.* Entre 1977 et 2000, 260 installations ont bénéficié de l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). Il s'agissait principalement d'installations et d'équipements régionaux qui jouent un rôle essentiel dans les loisirs de la population locale et qui accroissent la qualité de l'habitat des régions concernées. Ce soutien, motivé par des raisons de politique régionale, a été *sensiblement renforcé ces dernières années du fait des difficultés économiques rencontrées par l'industrie des remontées mécaniques.* Suite au durcissement de la concurrence de substitution et à l'évolution des conditions d'enneigement, les mutations structurelles de cette industrie phare du tourisme ont dû faire l'objet d'un accompagnement. Il n'y a pas eu de distorsion du marché étant donné qu'aucune entreprise de remontées mécaniques opérant sur le marché national et les marchés internationaux n'a été concurrencée (tableau 15).

1.5.5 Formation professionnelle

La Suisse bénéficie d'un des meilleurs systèmes de formation professionnelle du monde, ce dont ont aussi profité les métiers du tourisme et de l'hôtellerie. Notre pays dispose d'un grand nombre d'établissements de formation et de perfectionnement dans ces métiers, nombre qui a fortement crû ces vingt dernières années. C'est ainsi que les années 1980 ont vu l'éclosion des *écoles supérieures de tourisme* et le lancement de l'*examen professionnel supérieur* et du *diplôme d'expert en tourisme*. Il s'est aussi créé de nouvelles *écoles supérieures de restauration et d'hôtellerie*,

avec des examens spécifiques. Les bases d'un nouvel essor du tourisme suisse ont ainsi été posées.

Les établissements de formation professionnelle qui sont soutenus par la Confédération et les cantons bénéficient de plusieurs avantages compétitifs: longue expérience de la formation et du perfectionnement, petites classes, vaste éventail de possibilités, qui vont de l'apprentissage conclu par un certificat fédéral de capacité aux examens supérieurs sanctionnés par un diplôme fédéral, en passant par les examens professionnels avec certificat fédéral et les écoles professionnelles supérieures. Le système actuel de la formation aux professions du tourisme peut néanmoins encore être amélioré, comme l'a montré une enquête approfondie menée par l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme (FIF) de l'Université de Berne auprès des établissements de formation concernés, en collaboration avec les associations et organisations du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration, réalisées sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*) et de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

Les points faibles relevés sont les suivants: 1° les buts de la formation professionnelle ne sont pas clairs pour les candidats; 2° les écoles supérieures de tourisme, d'hôtellerie et de restauration ne sont pas reconnues sur le plan international; 3° il y a une grande variété de savoir-faire transmis, mais ce transfert est trop axé sur le présent et pas assez sur l'avenir; 4° l'attention se concentre sur les compétences professionnelles de base, sans que l'on prenne suffisamment en compte le fait que les services fournis font partie d'une «production événementielle du tourisme»; 5° il n'y a pas assez de possibilités de formation et de perfectionnement dans les «métiers de l'aventure» et 6° le système de formation est trop cloisonné (absence de passerelles).

L'examen critique de ces problèmes a été au centre des auditions menées par le FIF. L'«académisation» de la formation aux métiers du tourisme n'est pas souhaitée. D'une façon générale, on peut dire que le savoir accumulé ne cesse d'augmenter dans les sociétés développées, et l'on observe que la tendance vaut aussi pour le marché de l'emploi des professionnels du tourisme. C'est pourquoi une *bonne culture générale* est une condition primordiale du succès professionnel *pour tous les métiers et emplois du tourisme*. D'autre part, il ne faut pas oublier qu'en plus de la volonté générale de s'investir, la *professionnalisation* de l'hôtellerie et du tourisme exige un *grand savoir technique spécialisé, des compétences sociales, une gestion moderne du savoir et la mise en œuvre systématique des connaissances acquises* au contact de la pratique.

Dans ce message, nous avons renoncé à présenter une conception proprement dite de la formation professionnelle dans le domaine du tourisme. La situation n'est pas encore mûre pour le faire car les milieux concernés ont des attentes et des intérêts très divergents. Une telle conception doit être élaborée dans le cadre des objectifs supérieurs de la formation professionnelle. Les résultats de l'étude effectuée par l'Institut FIF de l'Université de Berne, qui seront publiés en français et en allemand dans la série «Promotion de la place économique» du *seco*, fournissent à cet égard une bonne base de décision.

L'évaluation n'a toutefois laissé aucun doute quant au fait que la qualification parfois insuffisante du personnel à tous les échelons constitue un obstacle à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre du tourisme suisse. La nécessaire amélioration de la productivité du travail et de la qualité des services ne dépend

cependant que partiellement des mesures de formation professionnelle, dont les effets ne se font sentir qu'à long terme. L'engagement personnel, l'application, mais aussi les conditions de travail et de salaire exercent également une influence sur les prestations des activités économiques tributaires du tourisme.

1.5.6 Taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement

L'art. 196, ch. 14, al. 3, des dispositions transitoires de la Constitution prévoit de fixer un taux spécial de TVA pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse, *pour autant qu'elles soient consommées dans une large mesure par des étrangers et pour autant que la situation concurrentielle l'exige*. Le législateur a déjà fait usage de cette possibilité à l'art. 36, al. 2, LTVA. Le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1996. Il est aujourd'hui de 3,6 %, contre 7,6 % pour le taux normal. Le secteur de l'hébergement se voit ainsi dispensé de payer quelque 200 millions de francs par an.

Le Conseil fédéral a proposé d'adopter le taux spécial *pour stopper le recul de l'industrie suisse du tourisme sur le marché mondial*. Des enquêtes empiriques avaient montré que les visiteurs étrangers réagissaient de façon très sensible aux prix. L'adoption du taux spécial était une mesure simple, susceptible d'améliorer notablement la compétitivité-prix du tourisme suisse. Le Conseil fédéral entendait en outre *rétablir l'égalité des chances vis-à-vis de nos principaux concurrents*, qui bénéficiaient, eux, d'un taux spécial depuis longtemps. À l'heure qu'il est, douze des quinze Etats de l'UE (dont tous les voisins de la Suisse) connaissent un taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Il est vrai que les taux de TVA y sont en général supérieurs aux nôtres, mais certains pays de tourisme importants, comme la France, appliquent malgré tout un taux spécial inférieur au taux normal de la Suisse.

Avec le recul, l'adoption du taux spécial peut être qualifiée de succès. La compétitivité-prix s'est améliorée. Depuis 1996, les taux de croissance des prix pour les prestations du secteur de l'hébergement ont baissé, alors que, précédemment, ils étaient toujours supérieurs à l'indice des prix à la consommation. Le recul des nuitées a pu être stoppé: depuis 1996, le nombre des nuitées de visiteurs étrangers n'a cessé d'augmenter, et ce jusqu'à l'automne 2001. Ayant ainsi suscité les effets souhaités, la mesure adoptée a donné satisfaction.

Le taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement est une mesure simple et efficace pour améliorer la compétitivité-prix. *Elle n'est en revanche pas appropriée pour éliminer les déficits structurels du tourisme*. Le taux spécial est trop peu ciblé, puisqu'il favorise aussi ceux qui ne contribuent pas à améliorer l'offre touristique de la Suisse. En outre, il ne profite qu'à l'industrie hôtelière, alors que les autres branches du tourisme auraient elles aussi besoin d'aide pour améliorer leur compétitivité. Il faut donc, du côté de l'offre, d'autres mesures et programmes qui favorisent les changements structurels de l'industrie suisse du tourisme et accélèrent ainsi le retour en bonne position sur les marchés mondiaux.

Le 4 septembre 2002, le Conseil fédéral a décidé d'approuver l'initiative de la CER du Conseil des États, qui demande de proroger jusqu'à la fin de 2006 le taux spécial de TVA applicable aux prestations du secteur de l'hébergement. Compte tenu du nouveau régime des finances fédérales, il a en outre décidé, le 3 juillet 2002, d'abolir ce taux spécial à la fin de 2006.

1.5.7 Evaluation de l'encouragement fédéral du tourisme: examen par pays de l'OCDE

Lors de sa réunion de juillet 2000 et dans le cadre de son examen par pays, le Comité du tourisme de l'OCDE a passé en revue l'encouragement du tourisme suisse. Cet organe a *salué la politique du tourisme de la Suisse, qui est axée sur l'exploitation du potentiel de croissance*. L'OCDE voit dans la réforme de «Suisse Tourisme» une solution exemplaire de coopération nationale dans le domaine du marketing de destination, à la fois proche du marché et axée sur les résultats. Elle attribue en particulier une bonne note au programme InnoTour en tant qu'instrument interentreprises coiffant plusieurs branches. Elle relève aussi le soutien systématique apporté à l'utilisation des technologies de l'information pour mettre au point et commercialiser des nouveaux produits, soutien qui favorise les changements structurels de l'industrie du tourisme.

L'OCDE constate aussi que la Confédération promeut le tourisme *avec un budget relativement modique par rapport au reste du monde, et sans excès de bureaucratie*. Elle note en particulier que l'administration fédérale traite les nombreux dossiers de la politique du tourisme avec un personnel très restreint, mais concentré dans une unité stratégique du Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*), et que l'exécution des tâches est déléguée à des organisations proches du marché et aptes au partenariat; ces dernières sont des institutions de droit public, qui travaillent sur la base de conventions de prestations clairement définies.

L'organisation conseille aux responsables de la politique suisse du tourisme de continuer à améliorer *les conditions générales qui dictent les structures et la qualité de l'offre de l'industrie suisse du tourisme*. Les structures du tourisme suisse n'étant que partiellement adaptées aux conditions du marché mondial, elle recommande de proroger l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. Elle relève aussi que le soutien que la Suisse apporte à l'hôtellerie n'est pas très efficace et qu'il serait nécessaire de soumettre la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) à une évaluation. Elle est d'avis que cette coopérative fédérale de droit public devrait contribuer à renforcer les fonds propres des PME de l'hôtellerie. Elle estime également que le système suisse de formation aux métiers du tourisme devrait être encore mieux adapté aux besoins de l'économie.

1.6

Mesures

Pour soutenir une stratégie de croissance endogène et axée sur la durabilité, la politique du tourisme de la Confédération se concentrera à l'avenir sur des projets exemplaires, qui renforcent la compétitivité de l'industrie suisse du tourisme sur le plan international. Pour le financement subsidiaire d'investissements dans les branches clés du tourisme (hôtellerie et remontées mécaniques), ne seront soutenus que les projets offrant des perspectives de rendement satisfaisantes et répondant aux exigences d'un tourisme respectueux du paysage et de l'environnement. Le fait que l'encouragement du tourisme s'inscrit dans le contexte de l'économie de marché et les moyens financiers limités dont dispose la Confédération justifient une concentration des instruments sur des projets exemplaires. En vertu du partage des compétences, les soutiens supplémentaires sont l'affaire des cantons concernés.

InnoTour doit être prorogé et, à l'instar des efforts de promotion déployés par «Suisse Tourisme», s'appliquer à toutes les régions de la «destination Suisse». La nouvelle conception du soutien à l'hôtellerie, qui doit rester limitée aux régions dans lesquelles l'activité économique est saisonnière, prévoit que la Société suisse de crédit hôtelier, qui doit être réorganisée, se refinancera par ses propres forces une fois les assainissements réalisés et les structures améliorées. Dans le domaine des infrastructures de remontée mécanique, c'est le marché lui-même qui doit être le principal ressort de la restructuration. De même, l'aide aux investissements dans les régions de montagne ne devra soutenir que les projets d'importance régionale qui offrent de bonnes perspectives de rendement à moyen et à long terme et qui tiennent compte des exigences de protection du paysage et de l'environnement. Enfin, une initiative de qualification en faveur des personnes peu qualifiées et des cadres mal formés devrait contribuer à pallier les faiblesses de productivité et à combler les lacunes de gestion qui grèvent le secteur touristique. Les mesures proposées sont limitées à cinq ans.

Les mesures proposées sont les suivantes (aperçu général au tableau 21):

1.6.1 Encouragement de l'innovation et de la coopération

1.6.1.1 Buts

InnoTour induit des effets d'incitation appropriés et suffisamment forts. La *coopération entre concurrents qui deviennent partenaires pour réaliser un projet donné a permis de trouver des solutions nouvelles dans les secteurs-clés du tourisme*. La conception d'InnoTour a fait ses preuves et donné satisfaction. La prise en charge des frais de transaction dans le domaine de la coopération a contribué à remédier aux manques d'efficacité dans la production touristique et à renforcer la capacité d'innovation de ce secteur.

Les principaux problèmes du tourisme suisse ayant pu être abordés, *aucune modification substantielle du champ d'application matériel* ne s'impose. La seule nouveauté à apporter à l'arrêté InnoTour consiste à faire figurer *la recherche et le développement (R&D) au rang des éléments bénéficiant de mesures d'encouragement*. Les grands projets de coopération requièrent au préalable des activités de R&D. Pour mettre en place, au niveau de la destination, des systèmes d'information et de réservation compatibles aux niveaux local, régional et national, il convient par exemple d'élaborer une stratégie commune en matière d'information et de communication.

1.6.1.2 Particularités des processus d'innovation et de coopération dans le domaine du tourisme

Dans le domaine du tourisme, il n'est pas nécessaire d'avoir de grandes unités de recherche et de développement comme c'est le cas dans l'industrie. Généralement, *les idées nouvelles se concrétisent rapidement par des innovations commercialisables*. Vu qu'il n'y a pas de protection par brevet comme dans le reste de l'économie, les innovations touristiques connaissent une diffusion rapide par imitation spontanée.

Dans ce secteur, l'introduction de nouveaux produits et canaux de distribution et l'amélioration de la qualité et des structures présupposent toujours des formes de *coopération*. Les visiteurs potentiels considèrent leur séjour en Suisse de manière globale. Individuellement ou par le truchement d'un voyageur, ils commandent une série de prestations de service correspondant à leurs désirs et à leur pouvoir d'achat. Ce comportement de la clientèle touristique fait qu'aujourd'hui, dans la production et la commercialisation, le partenariat est une nécessité que l'on peut transformer en atout concurrentiel.

InnoTour tient compte de ces particularités. Comme le processus d'innovation est court, la priorité de l'encouragement ne porte pas sur les études et les conceptions scientifiques. L'essentiel est que les projets InnoTour soient *prêts à la réalisation* dans un délai de six mois. Le caractère coopératif du tourisme implique la mise en place de *solides structures porteuses, aux niveaux interentreprises et interbranches*, qui permettent de gérer les coopérations touristiques, souvent complexes. Pour obtenir le plus grand impact possible, il faut continuer d'investir la majeure partie des moyens disponibles dans *d'importants projets communs*. Il convient toutefois, conformément au mandat légal, d'encourager également de petits projets se distinguant par leur caractère exemplaire.

1.6.1.3 Projets exemplaires et créneaux de l'innovation

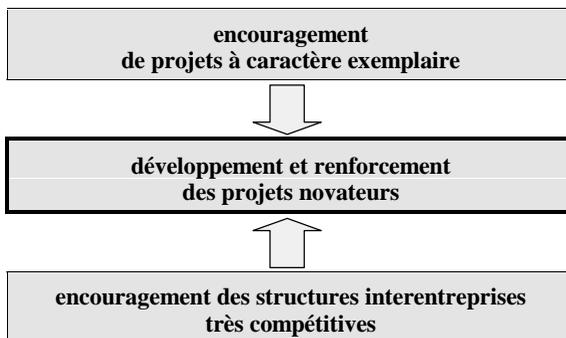
Des *petits projets exemplaires* encore en phase de prospection peuvent déboucher sur des solutions novatrices. Dans ce cas, leur diffusion leur donne un large impact permettant de développer des *créneaux d'innovation*. Il faut entendre par là des réseaux de projets novateurs qui influencent un grand nombre d'acteurs dans leur manière de penser et d'agir. Ils aboutissent à des développements autonomes, rendant les innovations et les coopérations durables. Le deuxième programme InnoTour

doit, en priorité, utiliser les moyens à disposition pour renforcer les créneaux d'innovation existants et en développer de nouveaux (tableau 16).

Tableau 16

InnoTour

– priorités pour la période de 2003 à 2007



Source: *seco* 2002

Le premier programme InnoTour a permis de développer un créneau d'innovation dans le domaine des *systèmes d'information et de réservation* au niveau des destinations. Les aides initiales ont été à l'origine de toute une série de mesures complémentaires. Ce processus de diffusion a rendu l'offre touristique suisse plus accessible aux visiteurs potentiels en leur donnant la possibilité de faire des réservations en ligne. En outre, un *label suisse de qualité* a été créé et développé; il a déjà un impact grâce à la masse critique de toute une série d'entreprises, d'organisations et de destinations qui l'ont adopté. Un réseau analogue a été constitué dans le domaine du *tourisme nature*. Les organisations de tourisme et de protection des paysages, soutenues en cela par l'OFEFP et le Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*), encouragent une exploitation des sites naturels et culturels protégés qui soit respectueuse de l'environnement. Le tourisme nature peut favoriser une sensibilisation à la protection des paysages; il peut être aussi une ressource financière supplémentaire.

Un autre réseau doit être mis en place pour régénérer le secteur de la *parahôtellerie* en Suisse, qui est partiellement dépassé et insuffisamment positionné sur les marchés. Cette forme d'hébergement importante, proposant des prix relativement favorables grâce à une certaine rationalisation, pourrait être un des atouts du tourisme suisse. À cet égard, le lancement d'un véritable programme portant sur les appartements et les maisons de vacances serait souhaitable; il s'agirait de recenser les problèmes et les champs d'action et de mettre en œuvre des solutions stratégiques dans les domaines suivants: création de marques, développement de produits, contrôle de la qualité et commercialisation.

1.6.1.4 Amélioration des structures

Une offre très fragmentée et des structures d'exploitation de type artisanal réduisent considérablement l'efficacité de la production touristique et de sa commercialisation. InnoTour crée des incitations afin de remédier à ces faiblesses structurelles. L'encouragement des restructurations horizontales interentreprises et des coopérations verticales interbranches au niveau de la destination est appelé à se poursuivre tel qu'il a été pratiqué jusqu'ici. Il s'agit notamment de soutenir des projets de coopération dans le domaine de l'industrie des remontées mécaniques. La constitution de grandes destinations continuera également d'être encouragée. Le regroupement des capacités touristiques peut être un moyen d'accroître sensiblement la productivité et la puissance commerciale des unités touristiques locales et régionales.

1.6.1.5 Encouragement au développement de projets

InnoTour obéit au principe selon lequel les projets à soutenir doivent être lancés par des partenaires du secteur opérationnel. L'approche par le bas restera la règle. Toutefois, il importe également de développer, dans le secteur préconcurrentiel, des propositions pratiques pour la résolution des problèmes. Sur un marché touristique fragmenté et formé de PME, personne dans la branche n'est en mesure d'assumer les frais de développement des grands projets porteurs se situant dans le champ d'application de l'arrêté, qui consistent par exemple en de nouvelles conceptions ayant trait au financement des PME touristiques ou à l'amélioration de l'efficacité du système de formation aux métiers du tourisme, comme celles que le Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*) a commandées pour élaborer le présent message. De tels projets de recherche et de développement devront pouvoir à l'avenir être financés entièrement par la Confédération, dans le cadre du mandat général d'information et d'évaluation confié au *seco*.

1.6.1.6 Rapport avec la recherche fondamentale chapeauté par le Fonds national et la CTI

InnoTour n'est pas un instrument d'encouragement de la recherche au même titre que ceux dont disposent le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et la Commission de la technologie et de l'innovation (CTI). Il ne faut pas oublier qu'InnoTour vise essentiellement à *encourager les projets touristiques prêts à être réalisés et axés sur les résultats*. L'arrêté instituant ce programme ne permettra d'affecter à la recherche et au développement que des moyens très modestes. Sur les 5 millions de francs disponibles annuellement pour la période de 2003 à 2007, la recherche et le développement dans le domaine du tourisme devront se contenter des miettes. Dans ces conditions, il ne serait pas judicieux de se lancer dans une coûteuse coordination avec l'encouragement de la recherche par la Confédération, dont les buts sont très différents. La coordination avec la CTI est assurée au sein du DFE.

1.6.2 Mesures d'encouragement de l'hôtellerie

1.6.2.1 Position de la Société suisse de crédit hôtelier

La Société suisse de crédit hôtelier est une coopérative de droit public à financement mixte dont l'activité est celle d'une organisation indépendante et neutre. Société de financement qui cautionne ou octroie des prêts, elle exerce une activité de conseil au service de l'hôtellerie, des banques, des cantons et d'autres institutions. Elle doit essentiellement contribuer à améliorer l'offre de l'hôtellerie saisonnière.

1.6.2.2 Buts de la révision totale

La révision totale de la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature poursuit trois objectifs: premièrement, autoriser la Confédération à *mettre de nouveaux fonds à disposition* de la Société suisse de crédit hôtelier (cette compétence avait été abrogée en 1995 dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales); deuxièmement, adapter la loi aux *nouvelles conditions de financement de l'hôtellerie*; troisièmement, intégrer les nouvelles orientations de la politique du tourisme et de la politique régionale et en tenir compte dans la *redéfinition du financement de l'hôtellerie par l'Etat*.

1.6.2.3 Conception

La nouvelle conception du financement de l'hôtellerie se compose de trois piliers: assainissement, redéfinition, refinancement. Ces efforts doivent aboutir à une nouvelle société libérée des scories du passé, qui sera gérée selon les principes les plus modernes de l'octroi de crédit.

Assainissement. Il faut commencer par assainir les crédits et les cautionnements douteux. À cet effet, la SCH a nommé une équipe d'assainissement, chargée de gérer séparément les engagements à risque. Cette phase du nouveau modèle de soutien est déjà en cours. La Confédération prend à sa charge les pertes sur son prêt et bonifie 75 % des cautionnements qui doivent être honorés. Le budget 2002 prévoit 13 millions de francs pour couvrir les pertes éventuelles sur cautionnement de la SCH et 3 millions supplémentaires seront demandés sur le budget de 2003. La SCH a jusqu'ici assumé sa part des charges financières de l'assainissement dans toute la mesure du possible. Elle devra donc prendre à sa charge au moins 25 % des éventuelles pertes sur cautionnements. Enfin, les banques participent de façon notable aux coûts d'assainissement des exploitations en difficulté.

La SCH est donc libérée des charges du passé. À cet effet, la Confédération a créé un fonds dont les moyens à disposition serviront à honorer les cautionnements en souffrance.

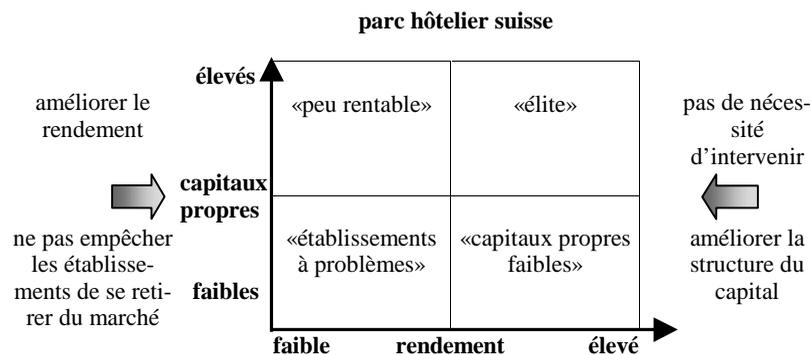
Redéfinition : La Confédération, de pair avec l'administration et la direction de la SCH, sont en train de mettre en place un nouveau système d'encouragement de l'hôtellerie axé sur l'économie de marché, système qui recourra aux instruments les plus modernes en matière de financement des entreprises, à savoir le *discounted free*

cash flow (système comptable), le système de notation (rating), le controlling et la présentation des comptes. Ces travaux sont en cours.

Le but de cette nouvelle stratégie promotionnelle est de conserver une hôtellerie suisse performante, qui soit en mesure de satisfaire aux normes élevées de la concurrence internationale. Pour décrire plus en détail cette étape décisive, il convient de diviser le parc hôtelier suisse en quatre catégories, comme le montre le tableau 17.

Tableau 17

Encouragement de l'hôtellerie = encouragement du changement structurel



Source: seco 2002

Il existe heureusement encore *beaucoup d'établissements à bon rendement, dotés de capitaux propres suffisants*. Malgré leur nouvelle politique de crédit, les banques continuent de fournir suffisamment de capital à ces entreprises. Cette «élite» de la branche peut se financer sur le marché et ne pose pas de problème.

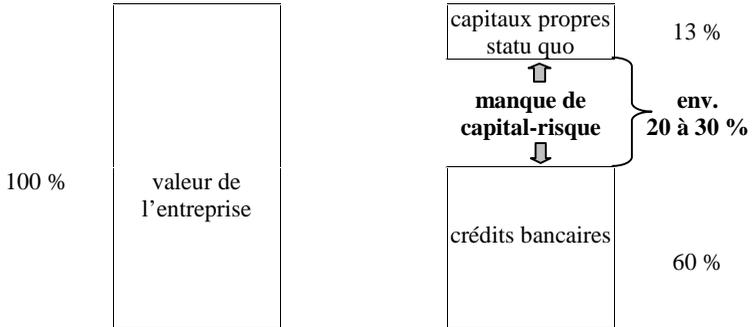
À l'autre extrémité de l'échelle, on trouve les *exploitations qui manquent de capitaux propres et ne sont pas en mesure d'atteindre des rendements suffisants*. Ce n'est pas grâce à ces entreprises que l'hôtellerie suisse regagnera sa compétitivité internationale. L'Etat ne doit donc pas s'opposer à ce que ce segment se retire du marché. L'encouragement étatique court en effet fréquemment le risque de retarder les changements structurels plutôt que de les favoriser activement. Pour l'éviter, il convient de lier l'encouragement de l'hôtellerie aux exigences du changement structurel. Les exploitations de taille moyenne qui sont dépourvues de chances réelles sur le marché seront exclues des mécanismes d'encouragement.

Le problème le plus grave de l'hôtellerie suisse réside dans le manque de capitaux propres. Un grand nombre d'hôtels occupent une position favorable sur le marché, mais sont mal financés. Ils sont signalés dans le tableau 17 sous la mention «faibles en capitaux propres». C'est sur ce plan que l'encouragement étatique doit intervenir. Les efforts de la Confédération doivent se concentrer sur les exploitations *dont le rendement est sain, mais qui présentent une lacune au niveau des capitaux propres*. L'injection de capital-risque permet d'améliorer la structure du capital et d'assurer durablement la survie sur le marché (tableau 18). À cet effet, il importe de ménager des possibilités de refinancement. En améliorant la structure du capital, on donnera

aux exploitations les moyens de se reconstituer par elles-mêmes des capitaux propres; on aura ainsi créé, à moyen terme, une base saine de capitaux propres dans les établissements soutenus. Hormis les refinancements, on soutiendra également, comme jusqu'ici, les investissements de remplacement et les nouveaux investissements lorsqu'ils concernent des entreprises répondant aux critères de la nouvelle politique de crédit.

Tableau 18

Manque de capitaux propres dans l'hôtellerie



Source: seco 2002

Refinancement. Actuellement, la SCH se finance exclusivement par la Confédération, qui met à sa disposition un prêt de 100 millions de francs, sans intérêt ni amortissement. Il subsiste toutefois un écart à combler entre le besoin d'investissement estimé à 2 milliards de francs et les possibilités de la SCH. Même en admettant que la part de financement assurée par la SCH ne s'élève qu'à 20 ou 25 % des investissements cofinancés, le volume d'investissement total s'élèverait encore à une somme de l'ordre de 400 à 500 millions de francs.

La loi révisée prévoit que la SCH cherchera aussi, dorénavant, des alternatives au refinancement par la Confédération, augmentant ainsi son potentiel de prêt. Il existe à cet égard plusieurs possibilités dans le domaine des capitaux propres et des capitaux tiers. La SCH projette d'emprunter jusqu'à 100 millions de francs de capitaux tiers sur le marché des crédits et/ou des capitaux, dans le cas où les moyens financiers de la Confédération ne suffiraient pas à couvrir la demande. *Ce qui ne serait pas surprenant, vu que la SCH pourra reconverter des crédits accordés à ses clients.*

Les planifications et les analyses nécessaires sont en cours. Du point de vue de la SCH, les chances de réussite sont intactes et les premières appréciations données par les banques sont positives: d'une part, parce que la dotation de la SCH en capital-risque, grâce aux moyens subordonnés fournis par la Confédération et au capital social disponible, est adéquate, c'est-à-dire proportionnée aux risques de crédit encourus, et, d'autre part, parce que le coût du capital de la société, grâce au prêt sans intérêt de la Confédération, est plus faible que de coutume, d'où un service de l'intérêt avantageux. L'octroi d'un crédit à la SCH devrait être d'autant plus intéressant, en particulier pour les banques très engagées dans le tourisme et l'hôtellerie, qu'en cas de vente simultanée à la SCH de crédits hôteliers en cours, il permettrait

un rehaussement de crédit qui serait bienvenu et réduirait le besoin en fonds propres nécessaires à la couverture du crédit.

Grâce à cette conception fondée sur trois piliers, la nouvelle société devrait redevenir un élément porteur du financement de l'hôtellerie. La Confédération en mesurera le succès essentiellement en constatant dans quelle mesure la société parviendra à relancer l'activité de crédit. La SCH doit devenir un partenaire de financement et de conseil auquel recourent volontiers les PME hôtelières. La Confédération procédera à un examen des résultats dans le cadre de sa fonction de surveillance stratégique et du contrôle des finances.

1.6.2.4 Adaptation des instruments

À l'heure qu'il est, la Société suisse de crédit hôtelier accorde des prêts et des cautionnements.

À l'avenir, *il n'est plus question d'accorder des cautionnements*. Actuellement, dans les cautionnements, la SCH se porte garante vis-à-vis de la banque. La distance au débiteur s'est avérée trop grande dans bien des cas, ce qui rend très difficile la surveillance des crédits. Les possibilités d'exercer une influence sur la gestion d'un hôtel sont limitées. En outre, les risques sur cautionnement sont difficiles à gérer et à prévoir. La Confédération doit souvent compenser des pertes dans de brefs délais par la voie du budget. À cause des cautionnements, la planification des liquidités de la SCH est liée à de grandes incertitudes. Finalement, avec cet instrument, la Confédération et la SCH assument de grands risques sans être indemnisées en conséquence.

Les cautionnements en cours seront maintenus aux conditions actuelles. Prévue à l'art. 15, al. 3, LCH, la reprise des pertes par la Confédération jusqu'à concurrence de 100 millions de francs est suffisante pour couvrir les risques restants.

La SCH opérerait déjà dans la zone du capital-risque sans que ses prêts ne fussent déclarés comme tels et aménagés en conséquence. Elle sera désormais habilitée à accorder des financements *mezzanines*. On appelle *mezzanines* les financements mixtes qui combinent des capitaux tiers et des éléments de capitaux propres. La SCH aura ainsi la possibilité d'octroyer des prêts non seulement à intérêt fixe, mais aussi en fonction des résultats de l'hôtel. Ces financements sont en règle générale remboursables. *L'instrument des prêts à intérêt fixe est maintenu*. Pour en faciliter la surveillance, le nombre des variantes (taux d'intérêt plus favorable, bonus, durée variable d'amortissement, etc.) sera réduit. Une étude du Fonds national a par exemple prouvé que, dans certains cas, les taux d'intérêt préférentiels n'avaient que peu d'effet. Les formalités administratives ne valent pas le résultat obtenu.

Le calcul de la valeur de rendement prescrit par l'ordonnance (RS 935.121) sera remplacé par la méthode dite du *discounted free cash flow*, qui correspond aux procédures modernes d'évaluation des entreprises. Cette méthode scientifique est appliquée par les premières banques de Suisse et de l'étranger.

Les établissements doivent exposer leur *conception des affaires dans un plan d'entreprise détaillé (business plan)*. Cet instrument a déjà été testé par la SCH et a fait ses preuves. Il sera perfectionné pour faire partie intégrante de la procédure d'octroi de crédit. Le plan d'entreprise est censé montrer l'évolution future de

l'hôtel, décrire les offres, définir les marchés et la position de l'établissement sur le marché et, enfin, exposer une stratégie aussi ciblée que possible.

1.6.2.5 Mandat d'autonomie financière

L'autonomie financière est un objectif important de la réforme de la Société suisse de crédit hôtelier. Par autonomie financière, on entend que *la SCH devra dorénavant assumer elle-même tous les frais d'exploitation et constituer les réserves nécessaires pour couvrir des pertes éventuelles*. Pour couvrir ces coûts, elle disposera de la différence de taux d'intérêt. Un service de l'intérêt sur le prêt de la Confédération n'est pas possible, car la SCH ne pourrait alors pas couvrir ses frais d'exploitation et ne disposerait d'aucune marge pour constituer des réserves. Celles-ci seront à l'avenir inscrites au bilan conformément aux Recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC); elles devront être adaptées régulièrement aux risques effectifs du moment, sur la base de la notation des crédits concernés.

Toutefois, la clé de l'autonomie financière est finalement une politique d'investissement et de crédit économiquement durable. Les conditions légales à cet effet sont données par l'adaptation des instruments qui vient d'être exposée.

1.6.3 Mesures d'accompagnement dans le domaine des remontées mécaniques

1.6.3.1 Buts

Dans les régions de montagne, l'industrie des remontées mécaniques est une branche clé du tourisme. C'est grâce à elle que les Alpes suisses restent un paradis des sports d'hiver. Or cette branche subit actuellement des changements structurels profonds. Il faut donc éviter que les conditions générales fixées par la Confédération ne freinent le processus de consolidation en cours. La tâche de l'Etat est de pratiquer une *politique d'octroi des concessions conforme au marché et de veiller au respect des normes européennes de sécurité*. La Confédération peut continuer de soutenir accessoirement les changements structurels *par le biais de la politique régionale mise en œuvre par les cantons*.

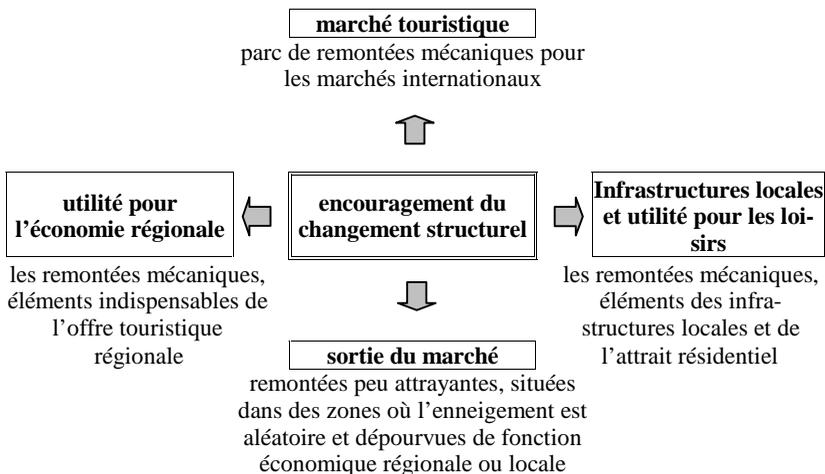
1.6.3.2 Encouragement des remontées mécaniques et aide aux investissements dans les régions de montagne

Les remontées mécaniques ont indéniablement le caractère d'infrastructures touristiques. Elles génèrent emplois et revenus pour de nombreuses exploitations en aval. Il faut cependant faire à cet égard une distinction importante. La majeure partie de la branche des remontées mécaniques appartient au secteur du tourisme proprement dit, qui est tributaire dans une très large mesure de l'afflux de visiteurs suisses et étrangers venant faire du ski ou des randonnées et admirer le paysage. La mineure partie de la branche a, par contre, le caractère d'infrastructure publique et sert à accroître l'attrait résidentiel. Il s'agit en l'occurrence de remontées desservant les

villages et de petites installations servant à viabiliser des domaines skiabiles et des zones de randonnées au niveau local.

Tableau 19

Restructuration de la branche des remontées mécaniques



Source: seco 2002

Cette bipartition du secteur des remontées mécaniques a conduit à des *approches différentes quant à la restructuration de la branche*: dans le segment le plus grand et le plus important du point de vue touristique, ce sont les forces du marché qui commandent la transformation des structures. Il arrive aussi que les entreprises de remontée mécanique jouent un grand rôle pour le tourisme dans la région concernée. Dans ce cas, l'extension, la modernisation ou l'assainissement technique des entreprises peut être soutenu par les cantons au titre de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM). Cette aide assurée en commun par la Confédération et les cantons compte déjà de nombreux succès, à l'instar des projets réalisés à Klewenalp, à Hoch-Ybrig et à Champéry notamment. Certaines remontées mécaniques sont parfois considérées comme faisant partie du réseau de transports publics ou comme des moyens de transports locaux. En l'occurrence, ce sont notamment les communes concernées qui aident les entreprises de remontée mécanique ayant besoin d'un soutien financier. Il s'agit généralement de petites installations et de domaines skiabiles dont la production est axée sur le marché local (tableau 19).

Les *installations de transport touristiques importantes pour l'économie régionale* doivent être encouragées, comme jusqu'ici, au titre de la LIM. C'est en l'occurrence aux *cantons* qu'il appartient de fixer les priorités de développement. C'est à eux qu'incombent les décisions dans ce domaine: ils doivent déterminer, en fonction de la situation considérée tant du point de vue de la politique régionale que de la politique des loisirs, quelles installations ils entendent soutenir. *La politique régionale de la Confédération soutient ces efforts*. Mais l'aide financière ne devrait aller

qu'aux entreprises de remontée mécanique offrant à long terme des perspectives de rentabilité suffisamment favorables et répondant aux critères d'un tourisme respectueux du paysage et de l'environnement. L'aide publique devrait en particulier améliorer durablement la capacité bénéficiaire des entreprises encouragées. Les installations desservant des zones dont l'enneigement est trop aléatoire ou des domaines skiables trop petits ne devraient pas être maintenues.

1.6.4 Initiative de qualification pour le marché de l'emploi touristique

1.6.4.1 Buts

Dans le tourisme, branche gourmande en personnel, il est *capital de disposer d'un nombre suffisant de collaborateurs motivés et bien formés: c'est une des clés de la croissance durable*. Dans l'économie suisse, qui présente un niveau élevé de développement, les ressources humaines à disposition du tourisme sont rares. Durant les phases d'essor conjoncturel, il y a souvent pénurie de main-d'œuvre dans l'hôtellerie et la restauration du fait du bas niveau des salaires (lié à la forte intensité de main-d'œuvre de la branche et aux difficultés que cela pose pour rationaliser les services) et des conditions de travail difficiles qui prévalent dans ce secteur. Seule une *augmentation substantielle de la productivité et du rendement* pourrait améliorer cette situation. Mais une telle stratégie requiert auparavant des efforts en matière de formation et de perfectionnement.

Le rapport comparatif du BAK («International Benchmark Report») signale que la *faible qualification de la main-d'œuvre* a été l'une des causes principales de la baisse de la productivité et du rendement ces dernières années. Le tourisme souffre d'une *pénurie de professionnels qualifiés*. L'expérience acquise par la pratique des mesures d'encouragement dans le tourisme, l'hébergement et la restauration montre que les *carences des cadres en matière de gestion* sont une des principales raisons qui expliquent les faibles performances des entreprises et organisations du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration. C'est en partie à cause de ces faiblesses que le potentiel de développement touristique n'a pas pu être suffisamment exploité.

Ces prochaines années, la mise en application des accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne concernant la libre circulation exercera une *pression supplémentaire sur le marché de l'emploi dans l'hôtellerie, la restauration et les services touristiques*. Cette pression se fera sentir avant tout dans les régions sujettes à une activité saisonnière qui, du fait de l'abolition du statut de saisonnier, devront s'attendre à un exode de la main-d'œuvre, plus encline à prendre un emploi en ville que dans une région touristique.

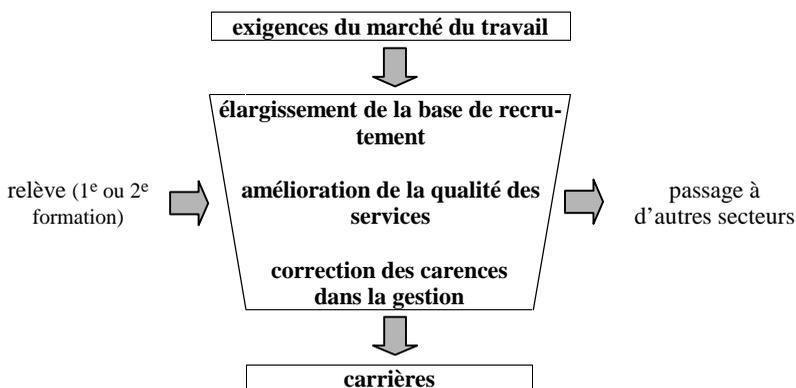
C'est pourquoi la motion de la CER du Conseil national du 26 octobre 1999, transmise par les Chambres fédérales, demandait le lancement d'une *initiative de qualification*, qui vise une meilleure harmonisation entre les exigences du marché et les aspirations professionnelles du personnel concerné. L'initiative contribue à *élargir la base de recrutement du personnel dans l'hôtellerie, la restauration et les services touristiques en Suisse*. Elle tend en outre à intensifier les efforts en vue d'une meilleure qualité des services. Enfin, elle permet de soutenir les initiatives prises pour remédier aux déficiences touchant la gestion. L'initiative de qualification vise

aussi à rendre le marché de l'emploi touristique plus intéressant *pour la relève (qu'il s'agisse des nouveaux venus dans la branche ou de ceux qui passent d'un secteur à un autre) et le personnel travaillant à temps partiel*, qui devrait avoir dorénavant de meilleures possibilités d'accéder à une carrière dans le tourisme, l'hôtellerie et la restauration, ou d'utiliser un emploi dans le tourisme comme un tremplin vers d'autres secteurs (tableau 20).

Tableau 20

Buts de l'initiative de qualification pour les emplois du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration

- collaborateurs qualifiés, spécialistes motivés et cadres compétents



Source: seco 2002

1.6.4.2 Délimitation par rapport aux mesures de formation professionnelle

L'initiative de qualification doit produire des *impulsions ciblées* là où d'autres mesures, notamment la loi sur la formation professionnelle, n'ont pas prise. Elle se limite à des *projets de coopération* qui peuvent être lancés, planifiés et réalisés rapidement par les promoteurs du secteur du tourisme, de l'hébergement et de la restauration, et dont les milieux intéressés devront *endosser au moins la moitié des coûts*. Par son encouragement subsidiaire, la Confédération soutient les efforts déployés par les milieux économiques. Ce faisant, elle évite que le coût excessif du développement et de la réalisation des projets ne dissuade les associations et organisations du tourisme de créer des conditions plus propices à la qualification du personnel.

L'initiative de qualification se concentre sur un objectif essentiel: *combler les principaux déficits de formation qui font baisser la qualité*. Dans le tourisme, l'hébergement et la restauration, il y a trop de personnel non qualifié, trop peu de professionnels spécialisés et trop de gestionnaires encore insuffisamment formés

pour répondre aux exigences nouvelles du marché. Les moyens financiers de la Confédération doivent donc être investis dans les deux domaines suivants:

- participation à la couverture des frais endossés par les partenaires sociaux pour la formation rapide du personnel non qualifié ou semi-qualifié et qui ne sont pas couverts financièrement au titre de la loi sur la formation professionnelle;
- participation aux frais de conception et de réalisation des projets mis sur pied par les associations, organisations et établissements de formation du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration en vue d'offrir et de développer de nouvelles possibilités de formation et de perfectionnement ainsi que des cursus de formation à la gestion.

L'initiative de qualification est conçue comme *une impulsion ou une prestation préalable aux mesures plus poussées qui seront mises en œuvre par la Confédération*. Elle a des effets directs sur le marché et ne préjuge pas des conceptions plus générales de la formation professionnelle. Ses effets portent sur les interfaces entre le marché de l'emploi et la formation professionnelle. Il s'agit en l'occurrence de projets qui ne peuvent pas être financés au titre de la loi sur la formation professionnelle. Quant à sa conception, la mise en œuvre des mesures de qualification est harmonisée avec les mesures générales de la formation professionnelle; elle sera discutée avec l'Office fédéral de formation professionnelle et de la technologie (OFFT) au moment de sa concrétisation.

1.6.4.3 Le détail des mesures proposées

La moitié des moyens financiers destinés à l'initiative de qualification doit être investie pour procurer au *personnel non qualifié et semi-qualifié de l'hôtellerie et de la restauration des formations rapides et des apprentissages accélérés*, ce qui convergerait avec les efforts déployés par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention collective de travail de portée nationale (projet Progresso).

L'autre moitié des fonds prévus pour l'initiative doit être utilisée pour des *prestations préalables des associations, organisations et établissements de formation du tourisme, de l'hébergement et de la restauration dans le domaine du développement de nouvelles voies de formation et de perfectionnement*.

C'est à ce domaine que se rattachent les projets en cours visant à *intégrer à la formation commerciale de base des filières d'approfondissement des connaissances en matière de tourisme, d'hébergement et de restauration*. Il serait aussi souhaitable, en vue d'améliorer la qualité des services touristiques, de promouvoir l'idée d'examens professionnels (EP) permettant des spécialisations: ils constitueraient la première étape du perfectionnement proposé aux apprentis frais émoulus. À côté des certificats fédéraux de capacité qui existent actuellement pour l'hôtellerie et la restauration, il est prévu de mettre sur pied des examens professionnels dans le domaine du tourisme, notamment pour les conseillers visiteurs, les moniteurs de remise en forme/fitness ou les spécialistes en remontées mécaniques.

Quant aux efforts déployés pour permettre aux cadres du tourisme de décrocher en cours d'emploi un *diplôme en management touristique*, ils méritent également d'être soutenus. Ce diplôme, quant à son niveau, devrait être similaire à ceux délivrés par

les écoles professionnelles supérieures et les hautes écoles spécialisées. Il importe à cet égard que l'examen professionnel supérieur soit concentré sur la résolution de problèmes pratiques, donc sur la mise en œuvre du savoir professionnel, et qu'il porte sur l'ensemble d'un secteur tout en prenant en compte des modules spécifiques pour l'hôtellerie et la restauration, les transports et remontées mécaniques, les agences de voyages ou les destinations.

1.6.4.4 Promoteurs de l'initiative de qualification

Le transfert de savoir théorique et pratique est d'une importance décisive pour le succès de la mise en œuvre de l'initiative de qualification. Dans le domaine de l'hôtellerie-restauration, *le centre de compétences «Hotel & Gastro Formation», institution des partenaires sociaux de l'hôtellerie et de la restauration, exerce cette tâche.*

Dans le domaine de la formation aux métiers du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration, les instituts universitaires existants fournissent depuis des années des connaissances de base. Les instituts des écoles supérieures de tourisme, intégrées ces dernières années aux hautes écoles spécialisées, assument cette fonction au niveau de la connaissance appliquée. La *Fédération suisse du tourisme (FST)* intégrera la connaissance du tourisme à l'examen professionnel supérieur et au diplôme de manager du tourisme qu'elle doit préparer.

1.6.4.5 Financement

L'initiative de qualification doit être soutenue en vertu de l'*art. 2, let. d, de l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (InnoTour)*. Cet article permet subsidiairement de financer, dans le domaine de la formation, des innovations sectorielles rentrant de le champ d'application de l'arrêté, pour autant qu'elles soient réalisées conjointement par les organisations et les associations du tourisme et ne puissent être financées au titre de la loi sur la formation professionnelle. À cet effet, il faut augmenter de 2 millions de francs par année, soit de 10 millions de francs pour la période de 2003 à 2007, le crédit d'engagement destiné à InnoTour.

Les moyens financiers fédéraux renforcent les prestations fournies en propre par les organisations du tourisme, de l'hébergement et de la restauration, lesquelles doivent, en vertu de l'art. 4, al. 1, de la loi portant modification de l'arrêté InnoTour, prendre en charge la moitié des coûts des projets. C'est ainsi un montant total de 20 millions de francs qui est prévu pour financer l'initiative de qualification.

Programme Tourisme 2003–2007

<p>Encouragement de l'innovation et de la coopération</p> <p>– révision et prorogation de l'arrêté fédéral: 25 millions de francs</p> <p>⇒ définition de priorités</p> <p>⇒ encouragement de la R&D</p>
<p>Encouragement du crédit au secteur de l'hébergement</p> <p>– prêts sans intérêt: 100 millions de francs</p> <p>⇒ injection de capital-risque dans l'hôtellerie</p> <p>⇒ refinancement</p>
<p>Initiative de qualification*</p> <p>– 10 millions de francs (plus 10 millions de francs de prestations des organisations du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration)</p> <p>⇒ formation du personnel non qualifié et semi-qualifié qui n'est pas prise en charge par le système de formation professionnelle</p> <p>⇒ prestations préalables concernant la formation de spécialistes et de cadres pour les PME et les organisations touristiques</p>

* Base légale: loi fédérale portant modification de l'arrêté InnoTour

Source: seco 2002

1.7 Résultats de la procédure de consultation

Le programme Tourisme proposé a suscité un écho très favorable lors de la procédure de consultation. L'orientation de l'encouragement du tourisme du côté de l'offre a été accueillie positivement. Les milieux consultés ont approuvé l'objectif consistant à améliorer la structure et la qualité de l'offre touristique suisse et à l'adapter à la nouvelle donne du marché touristique mondial; ils ont en outre salué le recours aux instruments de politique du tourisme existants pour servir ce même but. La Société suisse des entrepreneurs et l'Union suisse des arts et métiers préconisent cependant, plutôt que de réviser la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, d'instituer une prime à l'investissement pour l'hôtellerie, sans donner d'autres précisions. En outre, il paraît important de ne pas faire obstacle à l'encouragement du changement structurel dans le tourisme et d'utiliser les instruments disponibles d'une manière aussi proche que possible du marché et axée sur les résultats.

La révision et la prorogation de l'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme sont incontestées. Près de la moitié des participants à la consultation ont proposé une augmentation des moyens financiers, jugés trop modestes, consacrés à ce nouvel instrument inter-entreprises et interbranches de la politique du tourisme. La proposition de révision consistant à étendre le champ d'application matériel d'InnoTour aux projets de

touristiques et aux stations balnéaires économiquement défavorisées. L'art. 95 Cst. (activité économique lucrative privée) n'est plus nécessaire ou, plus précisément, pas adéquat. La loi n'a pas pour but de régler la façon d'exploiter et de diriger des établissements hôteliers. Par ailleurs, la loi sur le crédit à l'hôtellerie ne porte ni sur les banques, ni sur des catégories déterminées de services financiers. Elle crée simplement des instruments pour encourager le secteur de l'hébergement. Nous pouvons donc renoncer à mentionner l'art. 98.

Art. 1 Principe

L'objectif est désormais de maintenir et d'améliorer la compétitivité du secteur suisse de l'hébergement. Seuls les investissements en phase avec les mécanismes du marché doivent être cofinancés. Cela signifie que les entreprises doivent en tout temps être en mesure de réaliser, sur le marché, des revenus suffisants pour financer les intérêts et les amortissements des capitaux empruntés.

La Conception suisse du tourisme élaborée en 1981 érigeait déjà l'écologie en principe devant guider l'évolution du tourisme. Le concept, plus large, du développement durable qui a été mis en place depuis lors prévoit des objectifs non seulement écologiques, mais également sociaux et économiques. La révision offre maintenant l'occasion d'inscrire dans la loi le développement durable comme principe de l'encouragement à l'hôtellerie. Les établissements qui sollicitent le soutien de l'Etat doivent mettre en évidence la contribution qu'ils apportent au développement durable du tourisme. Cette preuve peut, par exemple, être fournie dans le cadre d'un plan d'entreprise.

Il convient de remplacer le terme d'hôtellerie par celui de secteur de l'hébergement. La nouvelle classification des branches économiques de l'Office fédéral de la statistique opère une distinction entre l'hôtellerie et la parahôtellerie (auberges de jeunesse, cabanes, logements de vacances) qui, ensemble, forment le secteur de l'hébergement. La SCH accorde des crédits pour l'hôtellerie et la parahôtellerie, ainsi que pour des équipements annexes, comme les installations de remise en forme. La loi en vigueur a pour but d'encourager les hôtels ainsi que les stations de villégiature. Or ces dernières peuvent aujourd'hui bénéficier du soutien de la Confédération par le biais de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (RS 901.1). De plus, les moyens limités rendent nécessaire une concentration sur les installations de l'hôtellerie, qui est la branche motrice du tourisme.

Art. 2 Forme juridique de la société

La Société suisse de crédit hôtelier est un des principaux instruments de la politique touristique de la Confédération. Sa forme juridique – elle est une société coopérative de droit public selon l'art. 829 CO – permet à la Confédération d'assumer son rôle directeur tout en offrant un cadre propice au partenariat public-privé. Son statut de droit public permet à la coopérative de tenir compte de l'important engagement financier de la Confédération puisque, par dérogation au code des obligations, le droit de vote est déterminé en fonction de la participation au capital. Le Conseil fédéral adopte les statuts. Les partenaires peuvent, en leur qualité de membres de la coopérative, assumer des responsabilités pour le secteur de l'hébergement. Par ailleurs, le statut de coopérative rend possible l'admission de nouveaux membres et, de ce fait, l'augmentation des moyens financiers à disposition.

Art. 3 Tâches de la société

Aujourd'hui, la Société suisse de crédit hôtelier cautionne ou accorde des prêts.

À l'avenir, plus aucune caution ne sera accordée. En cas de cautionnement, la SCH n'a pas de relation contractuelle directe avec l'hôtel débiteur. Elle est garante par rapport à la banque. Cet instrument, outre qu'il ne permet pas facilement de contrôler l'usage qui est fait du crédit, n'offre guère de possibilités d'influer sur la gestion d'un hôtel. Lorsqu'une banque décide d'assainir la situation d'un hôtel, la SCH n'a pas une position juridique assez solide pour pouvoir guider efficacement le processus dans le sens d'une hôtellerie suisse forte. Les risques encourus en cas de cautionnement sont en outre difficiles à planifier. Les cautions déjà octroyées devront courir jusqu'à leur terme. En outre, les banques sont de moins en moins intéressées aux opérations de cautionnement.

La SCH peut conseiller des entreprises touristiques sur le plan financier. Le point fort de son activité consiste cependant à octroyer des prêts. La SCH a vendu en 2002 son secteur fiduciaire. A l'avenir, elle renoncera à effectuer des travaux de nature fiduciaire afin d'éviter tout conflit d'intérêt avec ses activités de financement.

Art. 4 But des prêts

Le but des prêts reste pour l'essentiel le même. Les moyens limités à disposition devant être concentrés sur le secteur moteur qu'est l'hébergement, il faudra renoncer à l'avenir à financer la modernisation d'institutions d'éducation et de stations balnéaires.

Il convient de donner à la SCH la possibilité de procéder à des *conversions de dettes* pour améliorer la structure du capital lorsque des établissements peuvent présenter un véritable potentiel pour le marché. Jusqu'ici, un prêt ne pouvait être accordé que si des investissements étaient réalisés simultanément dans des moyens d'exploitation. Le fait de lier étroitement l'encouragement de l'hôtellerie à des projets d'investissement a eu tendance à favoriser le surendettement de l'hôtellerie. Pour bénéficier d'une aide financière, les hôteliers étaient contraints de procéder à de nouveaux investissements, même lorsqu'une amélioration de la structure du capital apparaissait comme la première urgence.

La possibilité de modifier le mode de financement répond à un besoin du marché. Beaucoup d'hôtels sont bien introduits sur le marché, mais le montant et la charge des capitaux étrangers les empêchent de se développer. Le remplacement de crédits bancaires par des prêts de la SCH va sensiblement renforcer l'efficacité des mesures d'encouragement à l'hôtellerie et faire revivre des activités tombées au point mort.

Dans les changements de mode de financement, ce n'est généralement pas la capacité de survie de l'entreprise qui est en cause. Le problème tient à l'attitude des banques, qui, dans certains cas, sont amenées à dénoncer leurs engagements en raison de considérations de rendement.

Art. 5 Régions touristiques, stations balnéaires

La loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, à l'art. 5, al. 2, restreint l'encouragement aux régions et aux localités dans lesquelles *le tourisme joue un rôle essentiel et est soumis à fortes fluctuations saisonnières*. Les stations balnéaires sont assimilées aux régions touristiques.

Qu'un établissement hôtelier soit digne d'encouragement tient essentiellement au fait qu'il est situé ou non dans une *région touristique où l'activité revêt un caractère saisonnier*. Le législateur articule donc son projet autour de la notion de site touristique. *Cette acception de l'encouragement correspond à l'idée de destination et peut donc être considérée comme une conception moderne de l'encouragement.*

Il ne doit plus y avoir d'autres conditions mises à l'octroi de crédit en fonction de critères économiques régionaux, et il convient notamment de renoncer à lier cet octroi aux programmes de développement régional (art. 6, al. 3, art. 8, al. 2b et 3c, de la loi actuelle). Les destinations existantes bénéficieront de la concentration dans les régions touristiques. De cette manière, le paysage, qui est le capital le plus précieux du tourisme, pourra être mieux préservé, grâce au frein imposé à l'implantation désordonnée de constructions touristiques dans des régions qui n'étaient jusqu'alors pas ou que très peu exploitées.

Lors de la procédure de consultation, quelques participants ont souhaité une ouverture du crédit hôtelier aux autres régions de Suisse, notamment aux villes où se pratique un tourisme urbain. Si, dans les villes, le tourisme revêt une certaine importance, l'intensité de cette activité et son caractère saisonnier y sont toutefois nettement moindres que dans les régions LCH. Il faut donc, là aussi, concentrer les moyens limités à disposition, pour ne pas disperser les efforts de la Confédération. Après tout, ces villes ne sont pas des régions économiquement défavorisées au sens de l'art. 103 Cst.

Art. 6 Conditions mises à l'octroi de prêts

L'art. 6 définit les conditions mises à l'octroi de prêts. Il prévoit désormais que les *rendements futurs* doivent suffire à couvrir les frais d'exploitation et à financer la modernisation de l'entreprise. Ces frais comprennent les coûts du capital et les investissements nécessaires au renouvellement des moyens de production. Les prêts doivent être octroyés selon les règles couramment appliquées aujourd'hui au financement des entreprises et, en particulier, respecter le procédé dit du *discounted free cash flow*, que l'on considère comme un instrument très fiable en matière de politique de crédit. Les établissements qui ne satisfont pas à ces exigences ne reçoivent aucun soutien. L'encouragement doit ainsi clairement se concentrer sur les établissements capables de survivre.

Art. 7 Limite des prêts et de la garantie

La SCH n'octroie des prêts que s'ils sont garantis par la valeur de rendement escomptée. Le calcul de cette valeur sera effectué à l'avenir selon la méthode du *discounted free cash flow*.

Art. 8 Intérêts et amortissements

La loi de 1966 contraint la SCH à exiger, en règle générale, des taux d'intérêt correspondant à ceux appliqués par les banques aux hypothèques de premier rang sur les immeubles commerciaux. Aujourd'hui, les banques fixent les taux hypothécaires en fonction du risque d'exploitation. La Banque des règlements internationaux (BRI) élabore actuellement de nouvelles directives visant à la mise en dépôt de capitaux propres proportionnés aux risques (projet d'accord Bâle II).

Le taux d'intérêt déterminant doit être fixé par la SCH. Toute autre procédure est impraticable, car il faut agir vite lorsque le niveau des intérêts change sur les marchés. La loi ne doit définir que les critères. Le rendement des emprunts de la Confédération constitue la base essentielle pour fixer les intérêts. C'est une limite inférieure à ne pas franchir en matière d'octroi de crédits. Vu que les prêts de la SCH présentent un risque nettement plus élevé que les emprunts de la Confédération, la société doit prélever une prime de risque. Cette prime de risque est fonction de la situation du marché et des possibilités financières de la société. Le but déclaré de la politique de crédit est toutefois d'accorder des taux aussi favorables que possible afin que l'encouragement soit véritablement efficace.

Les prêts accordés par la SCH sont subsidiaires à ceux des banques. La société est donc un créancier de second rang et opère dans le domaine du capital-risque. Jusqu'ici, elle n'avait toutefois aucune possibilité d'échelonner ses engagements en fonction du risque encouru. L'al. 1 dispose que la société peut, en accord avec le débiteur, prévoir une participation aux rendements futurs escomptés. De tels financements doivent être proposés dans le cadre de financements mezzanines dont les intérêts sont liés, totalement ou partiellement, au résultat de l'entreprise. Au demeurant, ces formes de financement ont été proposées par des parlementaires comme nouveaux instruments d'encouragement de l'hôtellerie (motion Hess).

Art. 9 Sûretés et contrôles

L'art. 9 est repris tel quel dans la loi révisée. Comme auparavant, il reste nécessaire de garantir le prêt par un gage immobilier. Etant donné que l'encouragement de l'Etat au financement privé doit revêtir un caractère subsidiaire, les prêts de la SCH seront de second rang.

Art. 10 Emoluments

La SCH doit pouvoir facturer ses prestations en fonction des frais effectifs. Les frais liés à l'examen des demandes et aux contrôles prévus à l'art. 9, al. 2, ont pris l'ascenseur ces dernières années.

Art. 11 Capital social

Le capital social fourni par la Confédération (6 millions de francs) reste dans la société à titre de capital social et de fonds de roulement. La Confédération est ainsi le plus important coopérateur individuel de la société.

Art. 12 à 14

Par rapport à la législation en vigueur, les art. 12 à 14 ne subissent aucune modification.

Art. 15 Financement de la société

L'al. 1 de l'art. 15 donne désormais à la Confédération la possibilité d'octroyer à nouveau des prêts pour encourager le secteur de l'hébergement. Cette compétence légale lui avait été retirée en 1998 dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales. Le montant du prêt doit être fixé dans une décision de financement. Le

2.2.1 **Commentaire des articles**

Titre et préambule

L'arrêté fédéral qui arrive à expiration était de portée générale. La nouvelle Constitution fédérale a aboli cette forme d'acte normatif. Il convient donc de proposer au Parlement une loi fédérale relative à la prorogation de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

Le préambule doit en outre faire référence à l'art. 103 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, qui fonde la compétence.

Art. 1 **Objet**

La formulation en vigueur doit être remplacée par une formulation potestative. La Confédération peut, dans les limites des crédits octroyés, allouer des aides financières pour encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. Le montant de l'aide est fixé dans une décision de financement qui revêt la forme d'un arrêté fédéral simple.

Art. 2 **Information, évaluation, recherche et développement**

À l'art. 2, il convient d'insérer une let. e, qui prévoit le soutien de la recherche et du développement. Le tourisme ne dispose pas de départements de recherche comme l'industrie. Submergés par leurs tâches quotidiennes, les responsables du tourisme ne sont souvent pas en mesure de développer, avec leurs partenaires, de nouvelles solutions pour mettre sur pied des services touristiques. C'est pourquoi les projets de recherche doivent traiter de problèmes pratiques et aboutir à des mesures concrètes dans les entreprises. Il ne s'agit donc pas de recherche fondamentale telle qu'elle est pratiquée, par exemple, dans le cadre du Fonds national suisse.

Une politique du tourisme axée sur l'innovation ne peut se passer d'un encouragement de la recherche et de réseaux d'innovation. Il est nécessaire d'offrir de meilleures conditions générales à la recherche et au développement dans le domaine touristique et de mettre en place une structure R&D qui stimule la découverte de nouvelles connaissances et encourage l'échange de savoir. En effet, le savoir peut aussi être un bien public, dont tout le monde devrait pouvoir disposer.

Art. 4 **Modalités de l'aide financière**

La Confédération prend à sa charge 50 pour cent au plus du coût global d'un projet InnoTour. La pratique a montré que les projets de recherche-développement appliquée sont ainsi voués à l'échec, car les entreprises n'arrivent pas à couvrir de telles dépenses par des recettes ultérieures. C'est notamment le cas pour la coordination. Les projets R&D doivent donc être entièrement financés par InnoTour lorsque les promoteurs ne peuvent pas réunir les fonds nécessaires.

Art. 10 Durée de validité

La durée d'InnoTour est limitée. L'arrêté fédéral de portée générale doit donc être prorogé pour une durée de cinq ans. Le Conseil fédéral mettra la loi portant modification de l'arrêté en vigueur après l'expiration du délai référendaire de trois mois.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences financières**

En vertu de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (loi portant modification de l'arrêté InnoTour), un crédit d'engagement de 35 millions de francs est demandé pour la période de 2003 à 2007. Sur ces 35 millions, 10 sont prévus pour financer l'initiative de qualification. L'aide financière sera versée par tranches, sur la base des crédits de paiement inscrits au budget annuel.

La loi fédérale sur l'encouragement du crédit au secteur de l'hébergement prévoit l'octroi de prêts sans intérêt à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH). Un prêt de 100 millions de francs au total est proposé pour une durée limitée à cinq ans (2003–2007). Ces fonds sont mis, sans intérêt, à la disposition de la SCH et lui sont versés par tranche annuelle de 20 millions de francs.

Les projets n'ont aucune incidence financière pour les cantons.

3.2 **Effets sur l'état du personnel**

Le projet n'a aucune incidence sur l'effectif du personnel de la Confédération.

3.3 **Frein aux dépenses**

L'art. 159, al. 3, de la Constitution fédérale prévoit, afin de limiter les dépenses, que les subventions, les crédits d'engagement et les enveloppes financières qui entraînent des dépenses nouvelles de plus de 20 millions de francs et qui revêtent un caractère unique, requièrent l'approbation de la majorité de chacune des deux Chambres.

Le prêt de 100 millions de francs à la Société suisse de crédit hôtelier est une dépense nouvelle dépassant cette limite. L'art. 16 de la loi sur le crédit à l'hôtellerie et l'art. 1 de l'arrêté financier concernant la SCH sont donc soumis au frein aux dépenses.

3.4 Conséquences économiques

3.4.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

Le tourisme est profitable à des régions qui ne disposent guère d'alternatives économiques. L'Etat doit aider à orienter la création de valeur dans ces régions. La promotion du tourisme est un moyen approprié pour parvenir à un meilleur équilibre de la prospérité économique entre les régions. Le secteur de l'hébergement est lié à la situation géographique et induit sur place des effets sur l'emploi et sur le revenu.

Le financement de l'hôtellerie saisonnière est difficile: 90 pour cent des hôtels suisses comptent moins de 50 chambres ou moins de 100 lits; ils n'ont accès ni aux marchés obligataires ni aux marchés des titres. Le fractionnement des crédits entraîne en outre des frais élevés. Dans les opérations de crédit, ces frais de transaction défavorisent nettement l'hôtellerie saisonnière par rapport aux grandes entreprises. La SCH doit servir d'intermédiaire entre l'hôtellerie et le marché des capitaux et faciliter ainsi le financement de ces PME. Dans un nouveau projet de directive, l'UE a explicitement reconnu que les frais de transaction élevés constituent un problème de financement pour les PME et que les mesures d'encouragement visant à compenser ces inconvénients sont admissibles.

Dans quelques régions touristiques, les alternatives font défaut. Les banques locales sont souvent exposées à des risques qui ne leur permettent guère d'accepter encore des engagements supplémentaires dans le domaine du tourisme. L'Etat peut alors, comme troisième force, proposer un financement subsidiaire qui vient compléter de façon judicieuse l'engagement des instituts privés et des banques cantonales sur le front du crédit.

La loi sur le crédit à l'hôtellerie doit compenser ces inconvénients dans le domaine du financement.

La promotion de l'innovation et de la coopération a pour but de permettre, par des aides financières, de concevoir des offres touristiques prometteuses. Les coûts de la coopération sont très élevés, car plusieurs prestataires sont généralement impliqués dans la mise en place de services touristiques.

3.4.2 Conséquences sur l'économie dans son ensemble

L'économie suisse se trouve en pleine phase de restructuration, un processus qui touche en particulier les secteurs-clés du tourisme. La nouvelle politique du tourisme doit accompagner la mutation structurelle. Son but est d'assurer la base économique nécessaire aux secteurs et entreprises viables qui dépendent du tourisme et de permettre une croissance durable et continue.

La révision totale de la loi sur le crédit à l'hôtellerie et l'augmentation du prêt de la Confédération qui en découle va relancer une activité d'investissement jusque-là paralysée. Le nouveau prêt de la Confédération, de 100 millions de francs, et les 100 millions supplémentaires résultant du refinancement sur le marché des capitaux, auront un effet stimulateur important. En admettant que l'activité de la SCH continue d'avoir un effet multiplicateur de l'ordre de 4 à 5, c'est 1 milliard de francs d'investissements supplémentaires que l'on peut escompter. Dans ce contexte, la

SCH fera bénéficier les entreprises qui, grâce à une gestion professionnelle, s'avèrent rentables et viables à long terme des moyens disponibles.

La reconduction de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme renforcera le processus de modernisation continue et d'assainissement structurel. InnoTour doit créer des incitations à simplifier les structures, à accroître les dépenses consacrées à la recherche-développement dans le tourisme et à améliorer les qualifications du personnel. Dans une économie moderne, l'amélioration constante des produits, des services et des processus par les innovations est une condition essentielle de la compétitivité.

Le tourisme suisse a perdu des parts de marché ces dernières années. La Suisse est passée du 5^e au 22^e rang de la liste des pays en termes d'arrivées internationales. Elle a également perdu des parts de marché en termes de recettes provenant du tourisme international. Le solde, toujours positif, de la balance touristique s'est réduit, depuis 1990, de 2,1 à 1,5 milliards de francs, mais le recul réel est sensiblement plus élevé. Le total des nuitées est tombé de 78 à 69 millions.

La réorientation et le nouveau mode de financement de la Société suisse de crédit hôtelier, la reconduction d'InnoTour ainsi que l'initiative de qualification liée à ces projets sont des mesures importantes et efficaces pour lancer les améliorations nécessaires du côté de l'offre. Mais c'est en premier lieu à l'économie touristique qu'il appartient de faire de plus grands efforts pour renforcer sa compétitivité.

3.4.3 Conséquences pour les différents groupes de la société

Population:

Le bénéfice d'une politique active du tourisme est largement réparti. Vivre dans un pays touristique dont la nature et l'environnement sont intacts et les infrastructures touristiques d'un standard élevé reste un privilège. Les habitants des régions de montagne et des régions périphériques devraient davantage profiter de cette politique. Si la population de certaines petites localités dispose de piscines, de courts de tennis et d'infrastructures pour les congrès et autres manifestations, c'est souvent uniquement grâce au tourisme. D'un autre côté, il est vrai que de tels équipements n'ont pas que des incidences positives pour la population, puisqu'ils induisent un accroissement du trafic et une augmentation du prix des terrains et des logements.

Branches économiques en aval et en amont:

L'économie suisse peut compter sur une demande supplémentaire, notamment grâce à la politique active mise en œuvre en matière de tourisme. La part des hôtes et des voyageurs à la population résidente se monte en moyenne à environ 13 %. Ces touristes induisent une demande supplémentaire. Nous savons que les dépenses journalières moyennes des visiteurs étrangers sont plus élevées que celles des indigènes. Sans une politique active du tourisme, ces dépenses seraient perdues pour notre économie. Comme nous l'avons exposé au paragraphe 1.3.1, de nombreuses branches économiques en bénéficient, en particulier les transports publics et privés (au premier chef desquels les transporteurs aériens), le commerce de détail et l'agriculture, mais aussi les secteurs de la santé, de la culture, des loisirs, du sport et des commu-

nications. En outre, dans la promotion de notre place économique, il convient de faire valoir les atouts de la Suisse en matière de loisirs, qui peuvent être un argument de poids pour les nouvelles entreprises et pour les travailleurs étrangers très qualifiés.

Banques:

Le soutien, par la Confédération, du financement de l'hôtellerie devrait profiter non seulement aux bénéficiaires directs, mais aussi aux petites banques cantonales des régions touristiques. Il est essentiel pour elles que les risques élevés liés aux financements dans leur région soient répartis entre plusieurs entités.

3.4.4 Alternatives

La Société suisse de crédit hôtelier est aujourd'hui une coopérative de droit public au sens de l'art. 829 du code des obligations. Lors de sa création, cette forme de société a été retenue afin de renforcer l'influence de la Confédération. Le Conseil fédéral approuve les statuts et le règlement de la SCH. Le Département fédéral de l'économie nomme le président et la moitié des membres de son appareil administratif.

Dans la foulée des efforts de libéralisation, il convient d'envisager également une privatisation de la SCH. Cette société pourrait sortir définitivement du giron de la Confédération. Avec la révision de la LCH, la société actuelle serait dissoute et la SCH se transformerait en entreprise privée, sans aucune participation de la Confédération. Pour cette opération, le montant maximal de 100 millions de francs pourrait être investi à fonds perdu, solution qui aurait l'avantage de dégager à l'avenir la Confédération de toutes ses obligations et des éventuelles suites financières. Par contre, celle-ci perdrait évidemment un instrument important de la politique du tourisme, basé sur un partenariat public-privé qui a jusqu'ici donné satisfaction. Les banques sont favorables au maintien de la SCH dans sa forme actuelle. De plus, il n'existe aucune instance qui soit en mesure de prendre à sa charge de manière crédible la tâche assumée jusqu'ici par la Confédération. Si le retrait total de la Confédération pose finalement un problème, c'est parce que l'affaire requiert des fonds publics. Même si la SCH devenait une organisation privée, la Confédération serait tenue de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés à bon escient.

Lors de la consultation, il a en outre été proposé de remplacer les crédits par d'autres formes d'incitation à investir. Dans ce sens, la Société suisse des entrepreneurs et l'Union suisse des arts et métiers ont demandé d'envisager l'instauration d'une prime à l'investissement. Toutefois, cela ne réglerait guère le problème principal du surendettement de l'hôtellerie suisse, comme indiqué plus haut dans les commentaires relatifs à l'art. 4 LCH.

3.4.5 Exécution simplifiée

L'exécution de la loi portant modification de l'arrêté InnoTour est conçue de manière très simple. Le requérant n'a besoin de traiter qu'avec le *seco*, qui est l'organe d'exécution. C'est en effet au *seco* qu'incombe la tâche de consulter les

cantons et les autres offices fédéraux. Cette procédure simple a été bien notée par tous les milieux consultés, qui n'ont proposé aucune modification.

L'encouragement de l'hôtellerie n'est pas une procédure administrative relevant de la puissance publique. La SCH octroie les crédits selon la procédure usuelle. Ces dernières années, les clients ont bénéficié, grâce à l'internet, de simplifications notables. En outre, la société met à la disposition des établissements d'hébergement un site web comportant une panoplie d'instruments servant à évaluer leur situation financière.

3.5 Conséquences sous l'angle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la nouvelle péréquation financière et à la réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, anciennement NPF), il a été décidé de compter la politique touristique au nombre des tâches de la Confédération. Ainsi, contrairement à la politique régionale, la politique du tourisme n'est pas une tâche partagée par la Confédération et les cantons. Il n'existe par conséquent aucune législation réglant la répartition des compétences dans le domaine des instruments de la politique touristique. Dans la pratique, la Confédération promeut à l'échelle internationale l'image de la Suisse en tant que destination touristique et soutient l'adaptation de la structure nationale de l'offre au marché touristique mondial. Un survol des mesures actuelles de la Confédération en matière de politique touristique confirme cette tendance. Enfin, la politique fédérale du tourisme est axée sur l'encouragement de la compétitivité internationale.

La loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21) a pour but d'encourager la demande touristique. «Suisse Tourisme», nouvelle dénomination de la centrale, est donc une corporation de droit public de la Confédération, qui s'occupe au premier chef de communication et de marketing de destination sur les marchés étrangers. Quant à la promotion touristique cantonale, elle vise le marché national et les marchés proches. L'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22) répond à la volonté de remédier aux faiblesses de l'offre touristique suisse. Dans ce contexte, le législateur exigeait que la majeure partie des moyens soit investie dans des projets impliquant plusieurs branches, de portée nationale ou à tout le moins interrégionale. Il n'existe pas de mesures directement comparables à cet arrêté au niveau cantonal. Si le Conseil fédéral soumet au Parlement une révision totale de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12), qui vise avant tout à favoriser la création d'un portefeuille hôtelier compétitif au niveau international en tenant compte des nouvelles règles en vigueur sur le marché du crédit, c'est en fin de compte pour renforcer la position de la Suisse en tant que destination touristique. Très peu de cantons ont adopté une loi qui relaye la LCH au niveau cantonal. L'évolution observée dans les Grisons et en Valais indique que les cantons tendent à

découpler leur promotion hôtelière de celle de la Confédération et à la positionner à un niveau strictement régional.

L'exécution de la politique du tourisme, en raison de son caractère fédéral, n'est pas organisée comme les tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons. Elle est déléguée à deux corporations de droit public de la Confédération: «Suisse Tourisme» et la «Société suisse de crédit hôtelier», qui sont toutes deux placées sous la surveillance du Conseil fédéral. Les prestations des deux institutions font l'objet d'une évaluation régulière (dernière en date: 2000 pour la SCH, 2002/2003 pour ST). L'arrêté encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (loi portant modification d'InnoTour) est un instrument proche du marché et axé sur les résultats. Les aides financières sont octroyées aux meilleurs projets à l'issue d'une procédure de concours conforme aux principes légaux.

Dans le présent message, seule l'aide à l'investissement dans les régions de montagne en faveur du secteur des remontées mécaniques relève de la politique régionale et doit à ce titre être considérée comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Elle ne fait pas partie de la politique du tourisme au sens strict et sera exécutée selon les critères de la RPT, les cantons fixant les priorités matérielles de l'aide.

4 Programme de la législature

Le rapport et le message relatifs à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre touristique, tout comme le message relatif à un nouveau crédit d'engagement destiné à encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme durant la période de 2003 à 2006, sont annoncés dans le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2330). La révision totale de la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature n'est pas mentionnée dans le programme de la législature. Toutefois, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a, dans une motion, chargé le Conseil fédéral de proposer des mesures visant à améliorer la structure et la qualité de l'offre.

5 Relations avec le droit international

5.1 OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est entrée en fonction le 1^{er} janvier 1995. En matière de tourisme, c'est l'Accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trade in Services, GATS) qui s'applique. Le GATS règle notamment la fourniture transfrontière de services, la constitution de succursales, le passage des frontières par les touristes et les prestataires.

Les projets concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération, ainsi que le financement de l'hôtellerie ne sont pas en contradiction avec les obligations que le GATS impose à la Suisse. Les principes fondamentaux de l'accord et les obligations qui en résultent pour la Suisse dans le domaine de l'accès au marché et du traitement national dans le secteur du tourisme sont respectés.

5.2 Rapports avec le droit européen

L'Union européenne n'a pas encore érigé en tâche commune la politique du tourisme, qui demeure du ressort des États membres. Mais elle encourage, dans le secteur touristique, la recherche, les conseils et le développement de nouveaux produits tout comme le fait l'art. 2 de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. La plupart des pays membres, notamment l'Autriche et la France, nos deux principaux concurrents dans le tourisme alpin, accordent des aides financières à l'hôtellerie.

En outre, les projets sont conformes au droit communautaire. En vertu de l'art. 87 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, les aides sont compatibles avec le marché commun si elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Selon un nouveau projet de directive, la Commission de l'UE est prête à admettre l'encouragement du capital-risque. L'aide de l'Etat doit toutefois compenser une défaillance identifiée du marché. Sont considérés comme telle les coûts prohibitifs des transactions que doivent prendre en charge les petites et moyennes entreprises voulant se procurer du capital-risque.

De plus, l'UE alloue, dans le cadre des fonds structurels, des moyens importants qui profitent aussi aux régions touristiques des différents pays membres.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution. Celui-ci dispose 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.

Le tourisme est une activité caractéristique de régions de montagne et de lacs, qui ne sauraient survivre sans les recettes de ce secteur économique. Selon les données émanant de l'Office fédéral de la statistique, la part du tourisme au produit intérieur brut de la Suisse est en recul. Des études sur la valeur ajoutée montrent que, dans les régions touristiques, l'apport du tourisme à l'économie régionale peut aller jusqu'à 70 %. Dans les régions concernées, ce secteur joue ainsi le rôle d'industrie motrice sans laquelle les autres secteurs d'activité ne pourraient survivre.

Les prestataires sont tenus de prendre les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'eux. La loi portant modification de l'arrêté InnoTour alloue des aides financières uniquement si les promoteurs des projets fournissent le financement propre que l'on peut attendre d'eux et qui doit être de 50 % au moins. Les prestations propres représentent environ les deux tiers du coût des projets. Ceux-ci ne permettent de bénéficier d'une aide financière que si plusieurs établissements coopèrent de manière à fournir des prestations plus avantageuses. La SCH n'accorde des prêts que si les entreprises assurent préalablement elles-mêmes 70 % au moins du financement. Celles-ci doivent pouvoir attester de leurs moyens propres et des

capitaux tiers avant d'obtenir des prêts de rang postérieur de la Société suisse de crédit hôtelier.

6.2 Harmonie avec les principes de la loi sur les subventions

Selon l'art. 3 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions; RS 616.1), les aides financières sont des avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à la Confédération aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu (InnoTour) ou de conditions préférentielles consenties lors de prêts et de cautionnements (SCH).

Les aides financières prévues par la loi portant modification d'InnoTour et la loi sur l'encouragement du crédit au secteur de l'hébergement sont des aides subsidiaires qui supposent les mesures d'entraide qui peuvent être raisonnablement exigées, comme le prescrit la loi sur les subventions. Autorité d'exécution et de surveillance, le *seco* veille à ce que les moyens mis à disposition soient utilisés de manière rationnelle.

Table des matières

Condensé	6656
1 Partie générale	6657
1.1 Contexte	6657
1.1.1 Dynamique de la mondialisation	6657
1.1.2 Crise et nouvel essor	6658
1.1.3 Volatilité accrue de la demande touristique	6659
1.1.4 Nécessité d'améliorer la structure et la qualité de l'offre	6660
1.2 Des prestations économiques appréciables	6661
1.2.1 Un secteur économique hétérogène	6661
1.2.2 Un impact sous-estimé sur l'économie nationale	6662
1.2.3 Impact sur l'emploi et l'économie	6664
1.2.4 Contribution à l'économie d'exportation	6664
1.3 Conditions économiques difficiles et faiblesses intrinsèques	6666
1.3.1 Désavantages sélectifs du haut niveau de développement	6666
1.3.2 Obstacles structurels au changement	6668
1.3.3 Problèmes d'emploi dans l'hôtellerie	6669
1.3.4 Problèmes d'occupation et de taille dans l'hôtellerie	6670
1.3.5 Problèmes de structure et de financement des remontées mécaniques	6672
1.4 Grandes lignes de la nouvelle politique en matière de tourisme	6674
1.4.1 Le potentiel de croissance de l'industrie touristique est intact	6674
1.4.2 Front uni et offre concurrentielle	6676
1.4.3 Retombées pour l'économie nationale et l'économie régionale	6678
1.4.4 Développement durable	6679
1.5 Evaluation de la politique du tourisme	6680
1.5.1 Opportunité d'une loi-cadre sur le tourisme	6681
1.5.2 Encouragement de l'innovation et de la coopération	6682
1.5.3 Crédits en faveur de l'hôtellerie et des stations de villégiature	6685
1.5.3.1 Surendettement de l'hôtellerie	6685
1.5.3.2 Évaluation de la SCH	6686
1.5.4 Politique des concessions et développement des infrastructures dans le domaine des remontées mécaniques	6687
1.5.5 Formation professionnelle	6689
1.5.6 Taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement	6691
1.5.7 Evaluation de l'encouragement fédéral du tourisme: examen par pays de l'OCDE	6692
1.6 Mesures	6693
1.6.1 Encouragement de l'innovation et de la coopération	6693
1.6.1.1 Buts	6693
1.6.1.2 Particularités des processus d'innovation et de coopération dans le domaine du tourisme	6694

1.6.1.3 Projets exemplaires et créneaux de l'innovation	6694
1.6.1.4 Amélioration des structures	6696
1.6.1.5 Encouragement au développement de projets	6696
1.6.1.6 Rapport avec la recherche fondamentale chapeauté par le Fonds national et la CTI	6696
1.6.2 Mesures d'encouragement de l'hôtellerie	6697
1.6.2.1 Position de la Société suisse de crédit hôtelier	6697
1.6.2.2 Buts de la révision totale	6697
1.6.2.3 Conception	6697
1.6.2.4 Adaptation des instruments	6700
1.6.2.5 Mandat d'autonomie financière	6701
1.6.3 Mesures d'accompagnement dans le domaine des remontées mécaniques	6701
1.6.3.1 Buts	6701
1.6.3.2 Encouragement des remontées mécaniques et aide aux investissements dans les régions de montagne	6701
1.6.4 Initiative de qualification pour le marché de l'emploi touristique	6703
1.6.4.1 Buts	6703
1.6.4.2 Délimitation par rapport aux mesures de formation professionnelle	6704
1.6.4.3 Le détail des mesures proposées	6705
1.6.4.4 Promoteurs de l'initiative de qualification	6706
1.6.4.5 Financement	6706
1.7 Résultats de la procédure de consultation	6707
2 Partie spéciale	6708
2.1 Révision totale de la loi sur le crédit à l'hôtellerie	6708
2.1.1 Commentaire des articles	6708
2.2 Prorogation et révision de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme	6713
2.2.1 Commentaire des articles	6714
3 Conséquences	6715
3.1 Conséquences financières	6715
3.2 Effets sur l'état du personnel	6715
3.3 Frein aux dépenses	6715
3.4 Conséquences économiques	6716
3.4.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat	6716
3.4.2 Conséquences sur l'économie dans son ensemble	6716
3.4.3 Conséquences pour les différents groupes de la société	6717
3.4.4 Alternatives	6718
3.4.5 Exécution simplifiée	6718
3.5 Conséquences sous l'angle de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	6719

4 Programme de la législature	6720
5 Relations avec le droit international	6720
5.1 OMC	6720
5.2 Rapports avec le droit européen	6721
6 Bases légales	6721
6.1 Constitutionnalité	6721
6.2 Harmonie avec les principes de la loi sur les subventions	6722
Loi fédérale sur l'encouragement du crédit au secteur de l'hébergement (Projet)	6726
Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (Projet)	6731
Arrêté fédéral relatif au financement de la Société suisse de crédit hôtelier durant la période de 2003 à 2007 (Projet)	6733
Arrêté fédéral finançant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme durant la période de 2003 à 2007 (Projet)	6734