



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR**

Berne, le 10 décembre 2021

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

**Augmentation temporaire de la part fédérale dans l'encouragement
des projets**

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Le secteur touristique est frappé de plein fouet par la pandémie de COVID-19. Cette situation affecte notamment le tourisme urbain et le tourisme d'affaires, et les destinations nettement tournées vers l'international. C'est là le contexte qui a incité le Conseil fédéral à adopter, le 1^{er} septembre 2021, un programme de relance pour le tourisme suisse. Ce programme a pour but de favoriser le rétablissement du secteur au sortir de la pandémie de COVID-19, en mettant l'accent sur la redynamisation de la demande et le maintien de la capacité d'innovation. Sur le plan thématique, l'accent est mis sur le tourisme urbain et le tourisme d'affaires, la durabilité et la numérisation.

Le programme de relance pour le tourisme suisse privilégie essentiellement les trois instruments d'encouragement éprouvés, à savoir Suisse Tourisme, Innotour et la Nouvelle politique régionale (NPR). La reprise du secteur est encadrée et encouragée de manière ciblée, et le programme doit contribuer à ce que le tourisme suisse sorte renforcé de la crise actuelle.

Le programme de relance comporte trois mesures. Premièrement, Suisse Tourisme poursuivra en 2022 et 2023 le plan de relance lancé en 2020-2021. Il recevra pour ce faire un crédit supplémentaire de 30 millions de francs de la Confédération, destiné pour partie à alléger la charge financière supportée par ses partenaires touristiques. Deuxièmement, l'encouragement de projets innovants dans le tourisme se verra élargi dans le cadre du programme Innotour pendant une période limitée, de 2023 à 2026. Le plafond de la contribution de la Confédération aux projets Innotour, actuellement fixé à 50 %, sera temporairement porté à 70 %. Cette mesure devrait abaisser les coûts liés à l'innovation et permettre ainsi au secteur, malgré le contexte difficile, de lancer et de mettre en œuvre des innovations et de nouveaux produits, et d'engager de nouvelles coopérations. La mise en œuvre de cette mesure exige une adaptation des bases légales et une augmentation ponctuelle de 20 millions de francs des moyens affectés à Innotour pour l'ensemble de la période 2023-2026. Troisièmement, pour conférer rapidement un élan supplémentaire à l'encouragement de projets dans le cadre de la NPR au cours de la période de programme actuelle (2020-2023), la Confédération met à disposition des cantons, par un amendement aux conventions-programmes, 10 millions de francs supplémentaires provenant du Fonds de développement régional, sans imposer de nouvelles contreparties.

Le 1^{er} septembre 2021, le Conseil fédéral a chargé le DEFR d'élaborer, au titre du programme de relance, un projet de révision de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme en vue d'une procédure de consultation. De 50 %, il est prévu de porter la participation maximale de la Confédération aux projets Innotour à 70 % durant les années 2023 à 2026.

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

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

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

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

Suisse Tourisme

En vertu de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme¹ et sur mandat de la Confédération, Suisse Tourisme est chargé de promouvoir la Suisse en tant que destination de vacances et de tourisme. Ses tâches sont énumérées de manière exhaustive dans la loi. Elles comprennent, d'une part, le marketing de base pour la place touristique suisse, comme le développement de la marque, la prospection des marchés et l'information de la clientèle. Suisse Tourisme fournit, d'autre part, des prestations de coordination et de conseil. Au chapitre de la coordination, l'organisation mène par exemple des campagnes thématiques par le biais de plateformes de marketing ouvertes. Le développement de l'offre et la création de produits innovants sont assurés et intégrés dans le marketing en collaboration avec des destinations et des organismes partenaires.

Suisse Tourisme dispose d'un budget annuel de plus de 90 millions de francs. La Confédération lui alloue des aides financières annuelles sur la base de l'art. 6 de la loi, dans la limite des crédits approuvés. L'Assemblée fédérale définit le plafond des dépenses de Suisse Tourisme tous les quatre ans, par arrêté fédéral simple. Pour 2020-2023, le plafond de dépenses se monte à 230 millions de francs (hors plan de relance).

Société suisse de crédit hôtelier (SCH)

La SCH est chargée de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement². Il s'agit d'une société coopérative de droit public, au bénéfice d'un crédit sans intérêts de la Confédération d'un montant d'environ 236 millions de francs. Outre la Confédération, les coopérateurs comptent des banques, des cantons, le secteur de l'hôtellerie, des entreprises du secteur privé et des associations.

¹ RS 935.21

² RS 935.12

La SCH est active dans trois secteurs. Subsidiairement aux bailleurs de fonds privés, tout d'abord, elle octroie des crédits aux établissements d'hébergement dans les régions touristiques et dans les stations thermales, afin d'encourager la rénovation et l'achat d'établissements existants comme de constructions neuves, dans la mesure où ils sont commercialisables. Fin 2020, le volume des crédits s'élevait à 233 millions de francs, répartis entre 287 établissements. La SCH a accru son portefeuille de crédits de 50 % depuis 2015. L'élargissement de cette activité de soutien a notamment été rendu possible par la révision de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement³ ainsi que par le prêt supplémentaire de 100 millions de francs octroyé par la Confédération, arrivé à échéance fin 2019.

En plus de son activité directe de financement, la SCH s'est muée en centre de compétence pour l'encouragement du secteur de l'hébergement. Enfin, outre cette activité de conseil, qu'elle déploie dans l'ensemble du pays, la SCH met les connaissances acquises dans le cadre de son activité à disposition des entreprises de la branche, à des fins de transfert de savoir.

Nouvelle politique régionale (NPR)

Par le biais de la NPR, la Confédération œuvre de concert avec les cantons à la promotion des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières, en soutenant leur développement économique. Cet instrument vise à améliorer les conditions-cadre des entreprises, à accroître leur capacité d'innovation et à encourager la création de valeur afin de renforcer la compétitivité des régions. La NPR, entrée en vigueur en 2008, se fonde sur la loi fédérale sur la politique régionale⁴.

La NPR a pour objectif principal de soutenir les idées, projets et programmes novateurs visant à renforcer la compétitivité des régions, par un soutien financier direct. Sa deuxième ligne d'action, complémentaire, consiste à coordonner plus étroitement la politique régionale avec d'autres politiques fédérales à incidence territoriale. Par le biais du Centre du réseau de développement régional (regiosuisse), la Confédération propose par ailleurs diverses offres de mise en réseau, d'échange de connaissances et de formation continue pour les acteurs régionaux.

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

1.2 Innoutour

1.2.1 Objectifs et tâches

Les activités de la Confédération au titre de la promotion de l'innovation et de la coopération dans le secteur du tourisme et de l'encouragement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir), par l'intermédiaire d'Innotour, se fondent sur la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme⁵. Les Chambres fédérales ont approuvé un crédit d'engagement de 30 millions de francs (7,5 millions par an) pour la période 2020-2023 aux fins de financement d'Innotour⁶. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est chargé de l'exécution.

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

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

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

Outre la promotion des projets, Innotour finance des bases d'information, comme les prévisions touristiques, ou des manifestations organisées aux fins de transfert de savoir, comme le Forum Tourisme Suisse. Les échanges d'expériences et de connaissances concernant les projets soutenus par Innotour se sont considérablement intensifiés depuis 2019. Le SECO organise ainsi plusieurs fois par an des ateliers dédiés à un thème spécifique. L'objectif de ces ateliers est d'induire les échanges d'expériences et de connaissances, pour favoriser le transfert des éléments clés des projets à caractère exemplaire, et de permettre à de nombreux acteurs du secteur de bénéficier de l'expérience des autres. La volonté est également d'assurer aux projets soutenus un impact aussi large et durable que possible.

En 2018, INFRAS et l'Institut de gestion systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall (IMP-HSG) ont évalué la législation Innotour (loi et ordonnance) entrée en vigueur en 2012 après une révision totale, et ont reconnu la validité des mesures définies. Innotour peut dès lors être considéré comme un instrument de promotion touristique efficace. L'évaluation a par ailleurs montré qu'il n'était pas nécessaire d'adapter les bases légales. Ses auteurs estimaient notamment souhaitable que le programme conserve le principe de l'encouragement selon une approche ascendante et son appréhension large de la notion d'innovation, qu'il maintienne sa pratique actuelle de concentration des ressources et qu'il conserve le critère du caractère interentreprises dans l'encouragement des projets. Enfin, l'évaluation a révélé un potentiel d'optimisation et de développement particulier dans la mise en réseau des organismes de soutien et dans la sensibilisation relative à l'instrument de promotion, dans l'échange d'expériences et de connaissances, dans la mesure systématique de l'efficacité ainsi que dans le processus de demande. Ce potentiel d'optimisation et de développement a été abordé par le SECO.

³ RS 935.121

⁴ RS 901.0

⁵ RS 935.22

⁶ FF 2020 475

1.2.2 Encouragement

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

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, on a néanmoins constaté des changements dans l'exécution du programme Innotour. Divers projets ont fait l'objet de retards, d'interruptions ou de demandes de prolongation, alors que le nombre des demandes d'aide a reculé.

Trois projets sont présentés ci-après. Ils constituent des exemples concrets des différents types de projets qu'Innotour soutient. Des descriptions détaillées des projets soutenus sont disponibles à l'adresse www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour.html.

Exemple de projet n° 1 : Solutions modèles de durabilité le long de la chaîne de valeur ajoutée touristique dans les parcs suisses

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

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

Exemple de projet n° 2 : L'avenir des hôtels d'affaires suisses en milieu urbain

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

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

Exemple de projet n° 3 : Un robot autonome pour le transport des bagages à Saas-Fee

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

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

1.3 Réglementation proposée

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

La promotion des projets novateurs dans le tourisme sera donc intensifiée temporairement, de 2023 à 2026. Le plafond de la contribution de la Confédération aux projets novateurs, actuellement fixé à 50 %, sera porté à 70 % afin de réduire les coûts supportés par les porteurs de projets. La mesure, qui concerne tant les nouveaux projets que ceux en cours de réalisation, a pour but d'aider le secteur du tourisme à sortir renforcé de la crise. Sa mise en œuvre exige l'introduction d'un nouvel art. 5a (Augmentation temporaire des contributions fédérales) dans la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme.

Cet élargissement du soutien accordé vise à aider le tourisme suisse selon trois axes thématiques prioritaires en matière d'innovation : la numérisation, le développement durable, et les défis se posant en lien avec la reprise et le redéploiement structurel du tourisme urbain et du tourisme d'affaires. Dans le domaine du développement durable, par exemple, il est prévu de favoriser et d'encadrer par le biais d'Innotour l'ancrage et la mise en œuvre de l'initiative Swisstainable, lancée cette année pour encourager la durabilité dans le tourisme suisse, et son développement dans les années à venir. Pour que la Suisse reste compétitive en matière de numérisation, l'innovation au

sein des entreprises devra s'accompagner d'approches novatrices et coopératives à l'échelon tant régional que national, aspect sur lequel il conviendra de placer un accent particulier. Dans le domaine du tourisme urbain et du tourisme d'affaires, il faudra remettre en question les modèles d'affaires appliqués jusqu'ici, et développer de nouvelles offres pour élargir les débouchés des établissements et des destinations (cf. exemple de projet n° 2).

La promotion de la durabilité dans ces trois domaines passera par l'encouragement ciblé des projets, l'accompagnement attentif de certains d'entre eux ainsi que par diverses activités dans le domaine de la professionnalisation et du transfert de savoir. Les facteurs décisifs en la matière sont une sensibilisation des acteurs du secteur et une communication thématique spécifique. Il convient d'utiliser pour cela les instruments existants, comme le Forum Tourisme Suisse, la newsletter Insight d'Innotour ou encore les ateliers de transfert de savoir « walk the talk » d'Innotour. Au chapitre de la durabilité, une coopération étroite entre la politique touristique de la Confédération et d'autres politiques sectorielles, notamment celles touchant les paysages et les parcs ou la culture du bâti, revêt une importance particulière (cf. activité 7 de la stratégie touristique de la Confédération, « Préserver et mettre en valeur la culture du bâti, la qualité du paysage et la biodiversité »). Pour ce qui est du numérique, la professionnalisation et le monitoring constituent deux éléments clés (cf. activité 12 de la stratégie touristique de la Confédération, « Assurer le monitoring des thèmes stratégiques liés à la numérisation »). En ce qui concerne le tourisme urbain et le tourisme d'affaires, il importe de veiller à une coordination étroite entre les activités déployées au titre de la politique touristique de la Confédération et celles de Suisse Tourisme (cf. activité 15 de la stratégie touristique de la Confédération, « Soutenir la redynamisation du tourisme urbain et du tourisme d'affaires »).

1.4 Justification

Les mesures de relance proposées se justifient principalement par l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur touristique. En 2020, le tourisme suisse a enregistré un effondrement historique de la demande. Les nuitées hôtelières ont chuté de 40 % par rapport à l'année précédente (hôtes étrangers : -66,1 %, hôtes suisses : -8,6 %), et les effets de la crise sanitaire restent sévères en 2021. Les restrictions de voyage, les mesures sanitaires et les plans de protection, y compris les fermetures d'établissements, ont miné et minent encore l'industrie touristique. Depuis le printemps 2021, le tourisme suisse bénéficie de l'assouplissement progressif des mesures visant à endiguer la pandémie de COVID-19. Une croissance de la demande est également perceptible dans les zones urbaines depuis le desserrement de l'étau sanitaire, qui ont malgré tout recensé une chute de 39 % des nuitées hôtelières au 1^{er} semestre 2021 par rapport à la même période en 2019. Durant la saison d'été 2021 (mai à août), le nombre de nuitées hôtelières a augmenté de 37 % par rapport à 2020. Il reste toutefois inférieur de 24 % au niveau d'avant la pandémie. Les résultats des remontées mécaniques présentent un tableau similaire pour l'été 2021 : tant les premiers passages que le chiffre d'affaires ont été inférieurs d'environ 30 % à ceux de la saison d'été 2019.

Le tourisme urbain, en particulier, a été frappé de plein fouet par la crise sanitaire. Le nombre de nuitées hôtelières dans les zones urbaines a baissé de quelque 60 % en 2020. Cette situation s'explique par le manque d'hôtes en provenance des marchés lointains et par l'effondrement du tourisme d'affaires et de l'industrie des congrès, réunions, foires et salons (*meetings, incentives, conferences and exhibitions*, MICE). L'évolution de la demande a également varié sur le plan des destinations : celles qui sont fortement orientées vers la clientèle internationale (comme Engelberg ou Interlaken) ont beaucoup plus souffert de la pandémie que la moyenne.

L'évolution de la demande touristique reste tributaire du tour que prendra la pandémie ainsi que des mesures sanitaires (p. ex. les restrictions de voyage ou les règles relatives à la quarantaine). Dans ses prévisions d'octobre 2021, le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) table sur une forte reprise de la demande pour la saison d'hiver 2021/2022 par rapport à l'année précédente. Le niveau de la demande devrait toutefois rester inférieur à celui de l'hiver 2018/2019. La reprise devrait se poursuivre l'an prochain. Le KOF estime aujourd'hui que la demande touristique devrait pratiquement retrouver son niveau d'avant-crise durant l'année touristique 2023. En ce qui concerne le tourisme d'affaires et notamment le secteur MICE, il y a tout lieu de penser qu'on ne retrouvera pas avant longtemps, voire pas du tout, les résultats enregistrés avant la pandémie.

Contrairement à d'autres secteurs, le tourisme ne pourra donc escompter qu'une reprise progressive de la demande lorsque la phase pandémique aiguë sera derrière nous. La branche est donc frappée d'une manière particulièrement forte et longue par la crise sanitaire, raison pour laquelle le Conseil fédéral juge nécessaire de renforcer temporairement l'encouragement de l'innovation touristique.

1.5 Mise en œuvre

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

De surcroît, les projets en cours au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales pourront également bénéficier de la mesure pour les frais occasionnés entre début 2023 et fin 2026. Cette disposition vise à éviter une interruption de l'encouragement, qui pourrait se produire si les nouveaux projets étaient les seuls bénéficiaires. En effet, le risque existe que des porteurs de projets qui ne sont pas sous la pression de l'urgence souhaitent également tirer profit des incitations plus élevées (l'aide financière passe de 50 % à 70 %) et reportent le lancement de leurs projets. Ce phénomène rendrait la mesure contre-productive et aurait un effet négatif sur l'innovation dans le secteur touristique. Il convient également d'éviter une pareille interruption, puisque le processus politique nécessaire peut tout à fait donner lieu à des retards ou à des modifications de la mesure. Il est également possible d'exposer les motifs pour lesquels des projets en cours devraient en bénéficier. Ainsi, les conséquences de la pandémie de COVID-19 affectent, aujourd'hui déjà, l'encouragement de l'innovation via Innotour : la réduction de la marge de manœuvre financière dont disposent les promoteurs de projets en est une illustration (cf. ch. 1.2.2). Le programme de relance vise à préserver la capacité d'innovation. L'objectif de la mesure ne peut donc pas se limiter aux nouveaux projets, mais doit également permettre de soutenir des projets en cours.

Aujourd'hui, il est déjà possible d'adapter des projets en cours dans le cadre de l'exécution du programme Innotour. Les promoteurs de projets doivent alors déposer une demande auprès du SECO et indiquer les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'adapter leur projet et, lorsque les coûts sont plus élevés que prévu, d'obtenir un financement additionnel. Le SECO effectue toujours un examen au cas par cas, en veillant en particulier à la pertinence, à la proportionnalité et au caractère raisonnable de la demande. La même procédure s'applique aux promoteurs de projets qui demanderont à bénéficier du nouveau régime d'encouragement. Comme pour les nouveaux projets, les demandes d'adaptation pourront être déposées à compter du début du délai référendaire. L'approbation des demandes d'aide

financière se fera après l'entrée en vigueur de la législation modifiée. Le nouveau régime d'encouragement ne s'appliquera donc pas automatiquement aux projets en cours, afin d'éviter en particulier les effets d'aubaine. Le SECO veillera à contrôler l'affectation des fonds fédéraux additionnels. L'extension de l'encouragement vise à déployer un effet manifeste sur l'innovation et à apporter une plus-value vérifiable. Il est également prévu de reconnaître les pertes dûment motivées de fonds propres ou de capitaux de tiers liées à la pandémie de COVID-19 comme un argument plaidant en faveur d'une augmentation des moyens accordés par la Confédération. La mesure est limitée à fin 2026.

2 Commentaire des dispositions

Art. 5a Augmentation temporaire des contributions fédérales

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

Le nouvel art. 5a, al. 1, prévoit d'augmenter la contribution aux projets pour les frais qui sont occasionnés entre début 2023 et fin 2026. De 50 %, l'aide financière maximale passera à 70 % des frais imputables. Les frais imputables sont généralement inférieurs au coût total du projet. Ne sont pris en compte que les coûts directement liés à l'innovation, à la coopération ou à la professionnalisation (art. 6 de l'ordonnance d'exécution⁷).

Le nouvel art. 5a, al. 2, précise quels sont les projets susceptibles de bénéficier de l'augmentation temporaire de la part fédérale destinée à l'encouragement. Il s'agit, premièrement, de tous les nouveaux projets (art. 5a, al. 2, let. a) dont la demande d'aide financière a été déposée après le début du délai référendaire fixé pour la modification de la loi et avant le 31 décembre 2026 et, deuxièmement, à certaines conditions, de projets en cours (art. 5a, al. 2, let. b). Les projets en cours peuvent bénéficier du nouveau régime d'encouragement si l'augmentation du taux de subventionnement apporte une plus-value vérifiable (art. 5a, al. 2, let. b, ch. 1). Citons l'exemple d'un projet que des moyens supplémentaires permettraient de mettre en œuvre plus rapidement, plus efficacement et de manière plus étendue. Une mise en œuvre « plus rapide », c'est par exemple la possibilité d'achever un projet dans de meilleurs délais parce que ses promoteurs ont moins de prestations à fournir, notamment en termes de personnel, avec un succès qui ne se fait pas attendre. « Plus efficacement » peut signifier que la qualité du projet est améliorée grâce à des modules supplémentaires ou mieux développés, propres à générer une plus-value. « De manière plus étendue », c'est pouvoir par exemple intégrer des partenaires supplémentaires dans le projet, comme une autre destination touristique, pour en augmenter la portée et permettre à davantage d'acteurs d'en tirer un profit plus rapide. Au surplus, intensifier les activités de transfert de savoir peut également être profitable. Ainsi, le plus grand nombre possible d'acteurs peuvent bénéficier des expériences faites dans le cadre du projet, ce qui en décuple les effets dans une mesure solide et durable. La plus-value générée doit être attestée *ex ante* par le promoteur du projet dans sa demande, puis présentée dans le rapport qu'il aura à établir. La mesure proposée ne vise pas uniquement à permettre aux porteurs de projets de réaliser des économies sur les coûts ou d'engager moins de fonds propres ; dans un tel cas, le SECO, responsable de l'exécution de la loi, n'accordera pas de soutien supplémentaire.

Les projets en cours peuvent également bénéficier du nouveau régime d'encouragement si, en raison des conséquences de la pandémie de COVID-19, le projet ne peut pas être mené à bien comme prévu sans l'augmentation du taux de subventionnement (art. 5a, al. 2, let. b, ch. 2). Dès lors, il est également prévu de reconnaître les pertes dûment motivées de fonds propres ou de capitaux de tiers liées à la pandémie de COVID-19 comme un argument plaidant en faveur d'une augmentation des moyens accordés par la Confédération. Le Conseil fédéral réglera les modalités du soutien dans l'ordonnance encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme⁸.

Le nouvel art. 5a, al. 3, explique le mode de calcul des fonds Innotour maximum qui pouvant être accordés. La Confédération accorde un financement de 50 % au plus pour les frais occasionnés avant le 1^{er} janvier 2023 ou après le 31 décembre 2026. Le taux de financement est calculé comme une moyenne pondérée, c'est-à-dire que le nombre de jours de l'année concernée est multiplié par le pourcentage applicable à cette année, puis additionné et divisé par la durée totale du projet. Prenons l'exemple d'un projet bénéficiant d'un financement maximal qui débute 150 jours avant la fin de 2025, se poursuit en 2026 et s'achève 200 jours après le début de 2027. Le taux de subventionnement serait calculé ainsi : $(150 \times 0,7 + 365 \times 0,7 + 200 \times 0,5) \div 715 = 64,4 \%$.

Le nouvel art. 5a, al. 4, dispose que, si les promoteurs d'un projet peuvent prétendre à plusieurs subventions fédérales, l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser 70 % du coût total.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La mesure de relance relative à Innotour exige un financement additionnel de 20 millions de francs pour l'ensemble de la période 2023-2026, à raison de 5 millions de francs par an. Un crédit additionnel de 5 millions au crédit d'engagement « Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme 2020-2023 » sera soumis au Parlement en même temps que le message concernant la révision de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme ; le crédit d'engagement pour les années restantes (2024-2026) sera sollicité dans le cadre du prochain message sur la promotion économique, qui couvrira la période 2024-2027.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le présent projet n'a aucune incidence sur l'état du personnel.

⁷ RS 935.221

⁸ RS 935.221

3.1.3 Autres conséquences

La modification de loi proposée n'a pas d'autres conséquences directes pour la Confédération.

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

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

3.3 Conséquences économiques

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

Le projet devrait insuffler un grand élan à l'encouragement de l'innovation dans le tourisme. La réduction des obstacles au financement des projets doit permettre de pallier une perte de compétitivité et de réaliser plus facilement les projets dont le tourisme suisse a besoin pour s'adapter aux nouvelles conditions-cadre. L'ambition est de donner à l'ensemble du secteur touristique les moyens de sortir renforcé de la crise.

3.4 Conséquences sociales

La modification de loi proposée n'a aucune incidence directe sur la société.

3.5 Conséquences environnementales

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

Dans la nouvelle stratégie touristique, qui sert également de cadre au programme de relance, le Conseil fédéral a introduit un nouvel objectif intitulé « Contribuer au développement durable », car la durabilité a acquis de l'importance dans le tourisme et offre de nombreuses opportunités qu'il y a lieu d'exploiter. La politique fédérale du tourisme – et par la même occasion Innotour – soutient principalement la performance économique des acteurs touristiques, y compris leur résilience face aux crises. Elle contribue à ce que le secteur engage les processus de transformation nécessaires, qu'il améliore l'utilisation des ressources et, en plus de l'efficacité économique, qu'il agisse de manière respectueuse de l'environnement et assume sa responsabilité sociétale, par exemple en augmentant l'attrait des emplois et en améliorant l'accès aux offres touristiques. La politique fédérale du tourisme prend ainsi en considération les trois dimensions du développement durable, à savoir l'économie, l'environnement et la société.

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

3.6 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences directes pour la Confédération.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰.

La présente adaptation égale est néanmoins pertinente, car elle permet de relever les défis particuliers qui se posent au tourisme suisse dans le sillage de la pandémie de COVID-19.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution (Cst.)¹¹. La disposition prévoit que la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques si les

⁹ FF 2020 1709

¹⁰ FF 2020 1839

¹¹ RS 101

mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Les mesures d'entraide en question ne sont en l'occurrence pas suffisantes, car des biens publics comme la nature, le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial sur le plan touristique.

La promotion du tourisme est une tâche qui bénéficie à l'ensemble de l'économie nationale. Les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement attendre des acteurs touristiques sont exigées. L'octroi des aides financières n'est pas contraire au principe de la liberté économique. Qui plus est, l'encouragement du tourisme est nécessaire à la protection de régions économiquement menacées, étant donné que le tourisme est le principal secteur d'activité de nombreuses régions de montagne ou périphériques. Sans tourisme, ces espaces économiques régionaux sont menacés.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le champ thématique du projet n'a aucune conséquence sur les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, une exigence à laquelle répond le présent projet.

5.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 5a proposé requiert l'adhésion de la majorité des membres des deux conseils, car il pourrait entraîner une dépense unique de plus de 20 millions de francs. La nouvelle disposition légale (augmentation temporaire des contributions fédérales), qui prévoit des subventions (jusqu'à 70 % des frais imputables des projets Innotour), doit être assujettie au frein aux dépenses, car on ne peut exclure, uniquement sur la base du texte de loi, qu'elle entraîne des surcoûts supérieurs à 20 millions de francs. Le crédit additionnel de 5 millions n'est pas soumis au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

5.5.1 Aides financières au titre d'Innotour

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹², sont des aides financières les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables prennent notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu ; les aides financières Innotour entrent dans cette catégorie.

5.5.2 Importance des subventions pour la réalisation des objectifs visés

Dans le domaine du tourisme, les biens publics comme la nature, le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial. Les mesures d'entraide prises par le secteur touristique ne sont pas suffisantes pour garantir sa propre existence. L'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le tourisme via Innotour donne des impulsions décisives à la branche. Innotour soutient les innovations interentreprises et renforce les systèmes de valeur ajoutée des sites touristiques. L'encouragement via Innotour intervient là où le marché ne crée pas assez d'incitations.

Les aides financières accordées au titre d'Innotour sont des aides subsidiaires sous forme de contributions forfaitaires qui supposent que le promoteur du projet a consenti les efforts d'autofinancement qu'on peut raisonnablement attendre de lui. Les milieux touristiques assument eux-mêmes une part essentielle des coûts, même sous le régime légal proposé à titre temporaire.

5.5.3 Procédure et pilotage de l'octroi des aides

Innotour est un instrument d'encouragement qui crée des incitations, tout en laissant la responsabilité de la gestion et du financement aux porteurs de projets. Autorité d'exécution et de surveillance, le SECO veille à la bonne gestion des moyens financiers. Le Conseil fédéral rend compte tous les quatre ans, dans le cadre du message sur la promotion économique, de l'utilisation des aides accordées. Il fera rapport sur l'extension temporaire de l'encouragement via Innotour dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2028 à 2031.

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

5.5.4 Nature et temporalité des subventions

La loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme n'est pas limitée dans le temps. Par contre, l'augmentation de la part fédérale dans l'encouragement des projets que prévoit la modification proposée a un caractère temporaire. Si l'objet de la loi est une tâche permanente de la Confédération, l'extension des possibilités d'encouragement demandée aujourd'hui est quant à elle limitée à quatre ans.

¹² RS 616.1

