



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

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Berne, le XXX

1 Contexte et présentation du projet

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, le développement durable et la numérisation.

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 (Innotour) en vue d'une procédure de consultation. Il est prévu de porter à 70 %, contre 50 % actuellement, le plafond de la part de la Confédération dans les projets Innotour pendant la période 2023-2026, ce qui diminuera les frais supportés par les porteurs de projets pour les innovations dans le secteur du tourisme. La mesure concerne tant les nouveaux projets que ceux en cours de réalisation.

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.

2 Vue d'ensemble de la consultation

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

Au total, 41 avis ont été reçus dans le cadre de la procédure de consultation.

	Avis sollicités	Avis reçus
Cantons	26	24
Conférence des gouvernements cantonaux	1	0
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	10	3
Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	3	2
Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	8	4
Autres milieux intéressés	20	5
Autres	0	3
Total		41

Les cantons ayant participé à la consultation, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sont tous globalement favorables au projet, même si plusieurs participants proposent des amendements.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, le PLR et le PS soutiennent le projet, tandis que l'UDC est le seul participant à l'avoir rejeté, principalement pour des considérations d'ordre financier. Deux autres participants souhaitent que le projet soit modifié.

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

3 Résultats de la procédure de consultation par groupe de destinataires

3.1 Cantons

Sur les 26 cantons, 24 (**AG, AR, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OB, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH**) se sont prononcés sur le projet. Ils saluent tous la proposition de modifier la loi Innotour et l'approuvent sur le principe.

De nombreux cantons (**AG, BS, BE, FR, GL, JU, LU, NW, OW, TI, VD, ZG, ZH**) justifient leur soutien au projet par l'impact considérable de la pandémie de COVID-19 sur le secteur du tourisme. Quatre cantons (**BS, GE, GL, ZH**) soulignent que les villes ou le tourisme d'affaires ont été particulièrement affectés. **GE** regrette l'absence de mesures spécifiques pour le tourisme d'affaires. Trois cantons (**GL, LU, OW**) relèvent en outre que les destinations fortement orientées vers la clientèle internationale ont beaucoup souffert de la pandémie. Selon **BE**, il faut s'attendre à ce que la reprise prenne du temps, notamment en ce qui concerne la demande internationale.

Huit cantons (**AI, BS, SG, SH, TI, UR, VD, ZH**), faisant également référence à l'impact particulier de la pandémie sur le tourisme, évoquent divers enjeux, comme le défi que représente la base de fonds propres, le manque de moyens financiers et la difficulté à lancer et à poursuivre des projets, et font remarquer que le secteur a globalement perdu de sa capacité d'innovation.

En outre, plusieurs cantons se sont prononcés sur des éléments particuliers du projet. **AG** approuve les priorités thématiques proposées, et **FR** salue en particulier la volonté de soutenir le tourisme en milieu urbain. **BE** et **FR** approuvent le recours à un instrument d'encouragement qui a fait ses preuves, et **SG** souscrit à l'idée de limiter la mesure dans le temps. Pour les cantons du **TI** et de **VD**, c'est une bonne chose que les projets en cours puissent également bénéficier de la mesure.

Par ailleurs, les cantons ont formulé de nombreuses remarques et diverses propositions de modification.

GL estime qu'il faut une définition claire des frais imputables. Il propose également de modifier l'art. 5a, al. 3. L'avant-projet prévoit que le montant de la contribution sera calculé sur la base de la moyenne pondérée. Selon **GL**, cette méthode permet d'obtenir une estimation grossière, et non le montant effectif de la contribution. Le montant de celle-ci devrait être calculé sur la base des frais effectifs et des taux applicables.

Le canton du **JU** souhaite que l'impact de la mesure soit évalué et que celle-ci soit prolongée au-delà de 2026 si elle s'avère pertinente. Il suggère en outre d'examiner la possibilité d'intégrer, dans la modification de loi, le soutien aux programmes de coaching.

Par ailleurs, le **JU** évoque la problématique de la non-utilisation des fonds mis à disposition par divers programmes de relance en matière de tourisme, notamment le programme d'impulsion de la NPR en faveur du tourisme. Il y voit trois raisons principales : le manque de

moyens cantonaux, le prêt fédéral en tant qu'unique instrument de soutien pour les projets d'infrastructure et les conditions trop strictes posées aux porteurs de projets. Il souhaite que le Conseil fédéral élargisse sa réflexion à l'ensemble de ces trois facteurs, afin de permettre à l'avenir un soutien optimal des acteurs touristiques.

OW fait remarquer que, dans les régions de montagne, ce ne sont pas seulement les sites ciblant la clientèle internationale qui sont touchés par la crise du coronavirus, mais pratiquement toutes les destinations. **OW** et **UR** estiment que le texte de loi mis en consultation permettra en principe à toutes les destinations concernées par la pandémie de profiter de la mesure proposée, raison pour laquelle ils approuvent l'avant-projet. Le canton du **TI** constate avec satisfaction que toutes les destinations touchées par la pandémie bénéficient du projet.

SG se demande, compte tenu des explications fournies dans le rapport explicatif, si les porteurs de projets potentiels seront en mesure de réunir les moyens et les ressources nécessaires pour investir dans des projets Innotour.

VD relève que le programme de relance ne peut s'appliquer de manière homogène à l'ensemble des régions et destinations touristiques, car le tourisme d'affaires et le tourisme urbain, qui sont les plus impactés, ne peuvent être soutenus que par Innotour, et non par la NPR. Selon lui, il n'est pas certain que les acteurs urbains soient en mesure de réaliser des projets Innotour, car ils n'ont presque plus de moyens financiers. Il conviendrait, à ce titre, de mieux tenir compte des spécificités régionales en prévoyant des mesures complémentaires.

En ce qui concerne la durabilité, **VD** souligne que celle-ci doit être intégrée dès la conception des projets éligibles à un soutien Innotour, sachant que la durabilité et la numérisation peuvent parfois être antinomiques. Par ailleurs, il juge important que la politique touristique innove en intégrant pleinement la problématique climatique dans les instruments qu'elle déploie.

Le canton de **ZG** fait remarquer que les projets impliquent une charge administrative considérable, ce qui est difficilement gérable pour de petites organisations comme Zug Tourismus. Il préconise donc de simplifier les procédures.

ZH s'interroge sur l'opportunité de faire passer de 50 % à 70 % la contribution maximale de la Confédération. À ses yeux, il existe un risque accru d'effets d'aubaine, étant donné que des projets qui n'ont pas besoin de fonds fédéraux supplémentaires seraient aussi éligibles. Dès lors, le canton de **ZH** propose de plafonner à 60 % la part financée par la Confédération.

Par ailleurs, **ZH** estime que la création de conditions-cadre favorables aiderait plus durablement le secteur du tourisme que l'augmentation des contributions fédérales. Il demande donc au Conseil fédéral de revoir parallèlement les conditions-cadre juridiques importantes pour le tourisme et, par exemple, de faciliter la création de zones touristiques dans les centres du tourisme urbain et du tourisme d'affaires.

3.2 Partis politiques

Trois des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (PLR, PS et UDC) ont pris position.

Le **PLR**, favorable au projet, souligne la nécessité de limiter dans le temps l'augmentation de la part fédérale. Compte tenu de la situation difficile que connaît le secteur actuellement, il suggère d'examiner l'opportunité d'appliquer la mesure avant 2023. Selon le **PLR**, il serait cependant plus important et plus judicieux de trouver des solutions libérales et durables pour soulager réellement le secteur du tourisme et le rendre plus compétitif, notamment en réduisant la bureaucratie et la réglementation.

Le **PS** soutient le projet.

L'**UDC** rejette la modification légale proposée en raison de ses conséquences financières négatives pour la Confédération. Elle juge suffisante la part maximale actuelle de la Confédération dans les projets Innotour, de 50 %, d'autant que les prévisions touristiques actuelles sont tout à fait optimistes en ce qui concerne le tourisme indigène. L'**UDC** s'oppose en outre au renforcement du lien entre les fonds alloués et la durabilité. Enfin, elle fait remarquer que la modification de la loi Innotour pourrait créer un précédent pour d'autres secteurs économiques touchés par la crise.

3.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Parmi les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, l'Union des villes suisses (**UVS**) et le Groupement suisse pour les régions de montagne (**SAB**) ont participé à la consultation. L'une et l'autre soutiennent le projet, tout en soulignant des points différents.

L'**UVS** relève que les villes sont particulièrement touchées par la pandémie de COVID-19 et approuve l'intention du Conseil fédéral d'articuler l'encouragement des projets autour de trois axes thématiques (numérisation, développement durable et tourisme urbain).

Le **SAB** soutient expressément la mesure, notamment parce que le cofinancement représente toujours un défi pour les porteurs de projets, a fortiori dans la situation de crise actuelle. De même, il soutient expressément le fait que les projets en cours pourront également bénéficier de la mesure. Enfin, il estime que le texte de loi proposé permet en principe à toutes les destinations touchées par la pandémie de bénéficier du programme de relance et qu'il n'implique pas de différenciation géographique.

3.4 Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Parmi les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national, quatre ont rédigé un avis. **Economiesuisse**, l'Union suisse des paysans (**USP**), l'Union suisse des arts et métiers (**USAM**) et l'Union syndicale suisse (**USS**) soutiennent le projet sur le fond.

Selon **economiesuisse**, il serait indiqué, compte tenu de l'impact considérable de la pandémie sur le secteur, de faire entrer le projet en vigueur dès que possible plutôt qu'en 2023, tout en conservant la même durée de validité. Concrètement, il faudrait aussi, dans la mesure du possible, soutenir davantage les projets pour l'année en cours.

Pour l'**USP**, l'augmentation des contributions d'encouragement à 70 % soulève des interrogations de principe quant au rôle de l'État, mais elle se justifie par le fait que, depuis le début de la pandémie, de nombreuses entreprises touristiques ont dû puiser abondamment dans leurs réserves pour garder la tête hors de l'eau. Elle estime nécessaire, pour approuver le projet, que les fonds supplémentaires prévus au titre de l'encouragement du tourisme soient alloués, en fonction des besoins, à des projets de toutes les régions, y compris les régions rurales.

L'**USS** relève que, dans une branche de services comme le tourisme, le personnel est l'un des facteurs clés. Elle souligne l'importance d'une bonne formation et de bonnes conditions de travail. Selon la faitière des syndicats, la convention collective nationale de travail pour les hôtels, restaurants et cafés, indispensable pour l'hôtellerie-restauration, est essentielle pour garantir la durabilité des mesures d'innovation et d'encouragement. Dans la perspective

de la sortie de crise, l'USS appelle de ses vœux l'adoption, à titre complémentaire, de mesures supplémentaires de formation et de formation continue.

3.5 Autres milieux intéressés

Parmi les autres milieux intéressés, **HotellerieSuisse**, **GastroSuisse**, le Réseau des parcs suisses, les Remontées mécaniques suisses (**RMS**) et la Fédération suisse du tourisme (**FST**) se sont exprimés sur le projet. Ces cinq acteurs approuvent la modification légale proposée sur le principe. Leurs avis se recoupent en grande partie.

Tous les cinq insistent notamment sur la situation très difficile du secteur du tourisme en général et des entreprises qu'ils représentent en particulier, soit l'hôtellerie (**HotellerieSuisse**), la restauration (**GastroSuisse**) et les remontées mécaniques (**RMS**). La trésorerie de nombreux établissements s'est détériorée à vue d'œil pendant la pandémie, ce qui a érodé la capacité d'innovation et d'investissement de l'ensemble du secteur. Les cinq participants jugent incompréhensible que les projets ne puissent bénéficier des fonds supplémentaires qu'à partir de 2023, étant donné que les problèmes de liquidités sont déjà aigus et que ce sont justement les projets en cours qui pâtissent des conséquences de la pandémie.

C'est pourquoi **HotellerieSuisse**, **GastroSuisse**, le Réseau des parcs suisses, les **RMS** et la **FST** prônent une entrée en vigueur plus rapide de la mesure. Selon eux, les projets qui ont été ou seront lancés ou achevés en 2022 doivent également bénéficier d'une part fédérale de 70 %. En conséquence, l'art. 5a, al. 1, 3 et 4, doit être adaptés de manière à couvrir l'ensemble de la période 2022-2026. **HotellerieSuisse** souhaite qu'avril 2022 soit choisi comme date de référence.

Par ailleurs, les participants des autres milieux intéressés préconisent d'adapter les dispositions qui posent des exigences plus élevées aux projets existants qu'aux nouveaux projets. Ils ne comprennent pas pourquoi les projets en cours doivent prouver qu'une augmentation de la part maximale de la Confédération à 70 % apporte une plus-value. À leurs yeux, l'argument selon lequel cette exigence permettrait d'éviter les effets d'aubaine ne tient pas.

Dès lors, **HotellerieSuisse**, **GastroSuisse**, le Réseau des parcs suisses, les **RMS** et la **FST** proposent tous les cinq de supprimer l'obligation de preuve faite au bénéficiaire de la contribution en biffant les ch. 1 et 2 de l'art. 5a, al. 2, let. b.

3.6 Autres

Le Centre patronal (**CP**) salue le projet. Il juge toutefois souhaitable de privilégier les projets qui ont pour but de relancer les secteurs les plus touchés par la crise, à savoir essentiellement le tourisme urbain, le tourisme d'affaires et aussi le tourisme de congrès. Or aucune mesure spécifique pour ces secteurs n'est expressément mentionnée dans le projet, ce qui devrait selon lui être corrigé.

Pro Natura et l'Association suisse des professionnels de l'environnement (**ASEP**) ont également pris position sur le projet. Leurs avis se recoupent en grande partie.

Pro Natura et l'**ASEP** reconnaissent l'importance du tourisme pour l'économie, la société et l'écologie du paysage. Elles font état de l'existence, sous l'angle du climat, de l'environnement et de la biodiversité, d'une relation ambivalente avec l'exploitation touristique par l'homme. Les deux associations jugent indispensable d'éviter que les modifications légales proposées aillent à l'encontre des mesures de protection du climat, de l'environnement et de la biodiversité, et de veiller à ce qu'elles créent des incitations positives plutôt que négatives. Selon elles, le projet doit donc impérativement s'orienter vers des mesures d'encouragement

de l'innovation, de la coopération et de développement du savoir qui favorisent un tourisme écologiquement durable et respectueux du climat.

Pro Natura et l'**ASEP** demandent de modifier ou préciser le projet de façon à ce que les répercussions négatives sur le climat, l'environnement et la biodiversité (même à long terme) soient réduites à un minimum et à ce que les coûts existants pour l'environnement, le climat et la biodiversité continuent d'être indiqués de manière transparente et couverts selon le principe de causalité.

L'art. 3, al. 1, let. b, de la loi Innotour précise que les projets soutenus doivent favoriser un développement touristique durable. **Pro Natura** et l'**ASEP** relèvent que la notion de développement durable n'est pas clairement définie et peut donner lieu à des interprétations divergentes. Elles demandent de préciser, dans les dispositions d'exécution, ce qu'il faut entendre par « développement touristique durable ».

De plus, en raison de la priorité politique élevée accordée à la protection de l'environnement, du climat et de la biodiversité, **Pro Natura** et l'**ASEP** jugent insuffisant que le soutien accru par le biais d'Innotour mette l'accent sur le développement durable : celui-ci (ASEP : développement durable sous l'angle de l'écologie du paysage) devrait constituer une condition sine qua non de l'octroi d'une aide financière.

4 Liste des participants à la consultation

Cantons

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux
-----	---------------------------

PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
UVS	Union des villes suisses

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

	economiesuisse
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers

Autres milieux intéressés

	GastroSuisse
	HotellerieSuisse
	Réseau des parcs suisses
RMS	Remontées mécaniques suisses
FST	Fédération suisse du tourisme

Autres

CP	Centre patronal
	Pro Natura
ASEP	Association suisse des professionnels de l'environnement