

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus

Centres de compétence:
Tourisme et transports
Economie régionale
Gestion publique

Dufourstrasse 40a
CH-9000 St-Gall
tél.+41 (71) 224-2525
fax +41 (71) 224-2536



Universität St.Gallen

Rapport

Evaluation finale d'Innotour

Evaluation du système d'encouragement et de financement

Auteurs

Prof. Dr. Thomas Bieger

Dr. Pietro Beritelli

Dr. des. Robert Weinert

Condensé

Après avoir été prorogée de 2003 à 2007 (Innotour II), puis de 2008 à 2011 (Innotour III), la loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (Innotour)¹ arrivera à échéance le 31 janvier 2012. L'évaluation finale a pour but d'exposer comment le programme Innotour peut être adapté au nouveau contexte et où il faudrait placer les priorités si la loi devait être réorientée et pérennisée.

Dans un premier temps, nous avons procédé à une analyse approfondie des publications parues afin de dégager les enjeux de l'innovation dans le tourisme. Sur la base de ces enjeux, nous avons ensuite étudié dans quels cas un encouragement public de l'innovation se justifie, puis examinés certains systèmes étrangers d'encouragement de l'innovation, avant de passer à l'évaluation du programme Innotour actuel. Enfin, après avoir porté un jugement d'ensemble qui décrit les forces et faiblesses d'Innotour, nous émettons des recommandations quant à son orientation future.

Grâce à l'étude approfondie des publications parues, nous avons pu déterminer et discuter six groupes de thèmes. L'analyse de ces groupes a permis de dégager cinq enjeux concernant les innovations dans le tourisme. 1° Les prestations touristiques sont produites la plupart du temps dans des *chaînes et réseaux de création de valeur ajoutée interentreprises*. Les innovations d'une entreprise ayant un grand impact externe sur l'ensemble de la chaîne, les entreprises novatrices ne peuvent pas internaliser automatiquement, sûrement et suffisamment les bénéfices de l'innovation. 2° De nombreuses entreprises suisses de tourisme sont fortement *liées à une ou plusieurs destinations*. Or plus une entreprise est liée à un site, plus elle dépend du réseau de celui-ci et moins elle sera capable de promouvoir des innovations en mode autonome. 3° Les entreprises dépendent aussi du développement et des innovations *des biens touristiques quasi publics de la destination*. Cette dépendance tient au fait que le secteur privé n'investit qu'insuffisamment, car les bénéfices de l'innovation ne peuvent pas être suffisamment internalisés. 4° La *structure de la branche, morcelée en une pléiade de PME*, fait que les innovations entraînent des coûts de transaction élevés et des rendements maigres. 5° Dans le tourisme, innover ne signifie pas uniquement avoir ou tester des idées; il est tout aussi important de commercialiser, de *diffuser* les innovations et de favoriser leur émulation (processus d'imitation).

Combinés entre eux, ces cinq enjeux donnent quatre formes de dysfonctionnement du marché et justifient ainsi un encouragement public de l'innovation. 1° *Manque d'informations* dû au caractère interentreprises des innovations. 2° *Problème*

¹ RS 935.22

d'indivisibilité causé par le montant élevé des coûts initiaux, la structure morcelée de la branche et l'absence concomitante de taille critique. 3° *Effets externes*, suscités en particulier par la fragmentation des chaînes de création de valeur ajoutée et le caractère interentreprises des infrastructures. 4° Impossibilité de protéger de nombreuses innovations parce qu'elles concernent des *biens touristiques quasi publics*.

L'évaluation finale du programme Innotour révèle que celui-ci a eu un gros impact dans le monde du tourisme. Ce constat était déjà celui de l'évaluation réalisée par l'Institut de recherches sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne (FIF) à propos d'Innotour II, auquel le FIF reconnaissait des mérites considérables. D'après cette évaluation, les projets encouragés étaient les bons et connaîtraient très probablement une mise en œuvre heureuse. L'évaluation finale effectuée ici révèle que le programme Innotour tient déjà largement compte des enjeux liés aux innovations touristiques. Une grande partie des projets concerne des systèmes de création de valeur ajoutée et des plateformes de transaction. La plupart des projets soutiennent en outre des initiatives qui profitent à des destinations au sens restreint. Enfin de nombreux projets visent les infrastructures et des biens quasi publics. On peut donc conclure que le programme Innotour vise juste.

L'examen du programme Innotour montre en outre qu'il n'est pas un cas sui generis en comparaison internationale. Dans tous les pays alpins et dans ceux où le tourisme est un phénomène largement répandu, il existe des programmes d'encouragement de l'innovation. Les cibles y sont la plupart du temps les PME, les destinations et les réseaux interentreprises. Dans la plupart des programmes, toutes ces cibles sont visées simultanément.

Vu les résultats de notre évaluation, nous recommandons de poursuivre le programme. L'encouragement Innotour témoigne un degré élevé d'efficacité et le financement mixte (public/privé) des projets d'innovation et de coopération a fait ses preuves. Le programme donne des impulsions décisives à une branche touristique qui, pour des raisons structurelles, est peu novatrice.

Nos réflexions d'ordre conceptuel nous ont permis de dégager des améliorations possibles dans un nouveau programme Innotour. Nous émettons donc huit recommandations:

1° Continuer à assurer l'encouragement de projets dont les bénéfices de l'innovation ne peuvent être directement internalisés. Ces projets novateurs concernent la plupart du temps plusieurs acteurs de la chaîne de création de valeur ajoutée.

2° Concentrer la politique d'octroi sur des destinations précises et compétitives.

3° Continuer à encourager les projets novateurs destinés aux infrastructures interentreprises et aux biens publics. D'une part, un grand nombre d'acteurs profitent des effets externes; de l'autre, les obstacles aux investissements privés sont particulièrement élevés, vu

que les bénéfices de l'innovation ne peuvent pas être internalisés par un seul ou quelques acteurs.

4° Encourager les projets dont les structures coopératives persisteront après l'achèvement des projets.

5° Déplacer la priorité de l'encouragement du développement d'idées vers leur diffusion.

6° Participer plus activement à la phase d'émulation en rendant publics sinon les résultats intermédiaires, du moins les résultats finals des projets. Mettre sur pied des manifestations et des ateliers à l'appui de la lettre d'information «Innotour Insight» et du site www.inno-tour.ch.

7° Incorporer les cinq enjeux de l'innovation touristique dans les demandes. Le requérant prend ainsi conscience des cinq critères d'encouragement qui guident Innotour pour l'octroi des subsides. D'autre part, en posant des questions spécifiques sur tel ou tel enjeu, Innotour peut vérifier dans quelle mesure les projets potentiels répondent aux enjeux du tourisme.

8° Nous recommandons enfin que les thèmes soient fixés *de bas en haut*, autrement dit, que l'Etat laisse les requérants libres de définir les thèmes en fonction de leurs enjeux du moment et de leur besoins en matière d'innovation, puis de les présenter dans le cadre de projets. Une autre option tout aussi efficace serait de fixer des priorités ou de donner des impulsions dans divers médias du secteur et par les canaux de publication d'Innotour, afin d'inspirer certaines orientations aux acteurs.

1 Introduction

(...)

2 Enjeux de l'innovation dans le tourisme

(...)

3 Encouragement public de l'innovation

(...)

4 Encouragement des innovations touristiques à l'étranger

(...)

5 Innotour aujourd'hui

6 Evaluation générale

Le chapitre 6 prend position sur deux des trois questions cruciales de notre étude. Sur la base de ses conclusions, nous élaborerons alors des recommandations concernant une éventuelle poursuite du programme et une amélioration future de la conception public/privé d'Innotour. Les deux questions étaient:

1. Quels sont les mérites et les faiblesses du système public/privé d'encouragement et de financement d'Innotour?
2. Quelle est l'efficacité des projets Innotour soutenus par la Confédération par rapport aux projets touristiques novateurs financés uniquement par le secteur privé?

La section 6.1 expose les mérites et faiblesses de la conception d'Innotour et répond ainsi à la première question. La section 6.2 présente ensuite une comparaison entre les projets privés et les projets Innotour pour répondre à la deuxième question. La section 6.3 tire la conclusion d'ensemble.

6.1 Mérites et faiblesses de la conception public/privé d'Innotour

Les aides publiques à l'innovation dans le tourisme sont justifiées (*cf.* 3.5). Les cinq enjeux du tourisme suisse (*cf.* en particulier 2.2) débouchent sur quatre formes de dysfonctionnement du marché, ce qui légitime un encouragement public de l'innovation dans le tourisme.

L'analyse des motifs légitimant les aides publiques à l'innovation dans le tourisme et celle de la situation actuelle d'Innotour (*cf.* chap. 5) permettent de déduire les mérites et faiblesses d'une conception public/privé de l'encouragement. Nous résumerons d'abord les mérites et faiblesses relevés dans le rapport d'évaluation d'Innotour II fait par le FIF. Puis nous jugerons le programme Innotour par rapport aux cinq enjeux de l'innovation dans le tourisme.

Mérites

Lancé en 1998 et prorogé de quatre ans en 2003 et en 2007, le programme Innotour est bien connu dans la branche touristique suisse et y jouit d'une grande faveur (Hansruedi Müller & Gurtner, 2007).

L'évaluation du programme Innotour II réalisée par le FIF (pour un résumé, *cf.* 5.2) lui reconnaît de grands mérites. Les objectifs visés ont été atteints dans une très large mesure. Les auteurs y voient un indice comme quoi les projets encouragés étaient les bons et connaîtraient très probablement une mise en œuvre heureuse. Il est certes malaisé de prouver des effets économiques directs, disent-ils, mais les effets positifs sur la demande, le chiffre d'affaires ou l'emploi sont manifestes.

Cette évaluation relève également que les procédures appliquées (directives, examen, décision, traitement, rapports, surveillance) par le SECO sont jugées efficaces et convenables par les chefs de projet. L'externalisation éventuelle de ces tâches ne s'impose donc pas.

Aujourd'hui déjà, de nombreux projets Innotour répondent à des enjeux de l'innovation touristique. Ainsi, 50% des innovations concernent des procédures ou des processus, ce qui est en particulier un atout si l'innovation profite à plusieurs produits touristiques ou fournisseurs de prestations touristiques.

L'évaluation énumère encore diverses caractéristiques des projets Innotour réussis (cf. 5.3):

- le renforcement de la coopération interentreprises
- la pertinence des innovations pour une destination dans son ensemble, voire au-delà (pour toute la Suisse)
- les innovations concernent l'infrastructure de base de divers produits
- la durée des projets novateurs (poursuite pendant la phase de diffusion et d'émulation)

Faiblesses

L'évaluation d'Innotour II ne constate pas beaucoup d'améliorations possibles. Elle fait trois propositions:

- raccourcir la décision d'octroi en standardisant la procédure
- trancher les demandes en trois catégories plutôt que par un simple oui/non
- fixer des normes minimales en matière de rapports

Ces améliorations possibles ont été réalisées à la phase Innotour III. La durée de l'examen d'une demande a été réduite en améliorant la procédure. En outre, un rapport d'examen est rédigé désormais pour les cas incertains. Les responsables de projet sont informés de la forme et du contenu à donner à leurs rapports.

Les considérations émises dans les chapitres précédents montrent que l'encouragement de l'innovation dans le tourisme doit répondre en particulier à cinq enjeux. Le tableau 1 présente l'évaluation de l'orientation actuelle d'Innotour quant à ces cinq enjeux.

Tableau 1: *Evaluation de l'orientation actuelle d'Innotour par rapport à cinq enjeux*

	Conséquences	Orientation actuelle d'Innotour	Evaluation
Fragmentation des chaînes / réseaux de création de valeur ajoutée	<ul style="list-style-type: none"> • Les coûts d'innovation sont difficiles à partager (coûts de transaction élevés) • Effets externes des innovations sur tout le réseau de la création de valeur (difficulté d'internaliser les bénéfices de l'innovation) 	La majorité des projets concerne des systèmes de création de valeur et/ou des plateformes de transaction (fournisseurs de logements de vacances, chaînes de création de valeur d'une destination, soit potentiellement toutes les entreprises de la branche).	<p>+++</p> <p>Poursuivre et continuer à se concentrer sur les projets interentreprises et sur ceux qui concernent des systèmes de création de valeur complets – qu'il s'agisse de projets à grands effets externes ou de projets susceptibles d'abaisser les coûts de transaction (définition de standards, p. ex.) – permet de s'attaquer directement au problème de la fragmentation. Qu'il soit cependant clair que l'intégration verticale ne nécessite pas d'encouragement particulier, puisque les entreprises la recherchent et la réalisent de toute façon. La priorité doit aller aux effets externes de l'innovation interentreprises.</p>
Lien avec la destination	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance par rapport au développement du site / de la destination • Possibilité restreinte de faire jouer les lois du marché (effet d'isolement des sites) • Incertitudes / nécessité d'informer sur le développement du site 	<p>De nombreux projets soutiennent des initiatives qui profitent à des destinations au sens restreint (Lucerne, Davos, Zermatt, etc.).</p> <p>Plus de la moitié du budget d'Innotour est utilisée pour des projets de portée cantonale, voire nationale.</p>	<p>++</p> <p>Renforcer la politique d'octroi axée sur les destinations. Il importe ici de se concentrer sur les destinations commercialisables et sur les projets qui accroissent la transparence au sein des destinations et entre elles (p. ex. en faveur de l'adéquation aux besoins du marché).</p>

	Conséquences	Orientation actuelle d'Innotour	Evaluation
Biens publics	<ul style="list-style-type: none"> Investissements insuffisants dans les innovations concernant les biens publics 	De nombreux projets concernent les infrastructures (pistes cyclables, p. ex.) ou des biens quasi publics (plateformes d'information). Les institutions publiques ou semi-publiques y sont donc souvent associées en tant que partenaires.	<p>++</p> <p>Renforcer la concentration sur les infrastructures et les biens publics qui ont un rayonnement sur des systèmes entiers de création de valeur. Les projets public/privé sont nécessaires et fructueux.</p>
Structure morcelée de la branche (PME)	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel de financement insuffisant pour les innovations ou rentabilité insuffisante de ces dernières à cause de la taille limitée des entreprises, d'où des innovations à caractère plutôt incrémental Coûts de transaction élevés des innovations interentreprises 	Les projets Innotour génèrent parfois eux-mêmes des structures provisoires, qui servent de centres R&D spécialisés aux institutions participantes et à la destination tout entière.	<p>+/-</p> <p>A la fin du projet, les structures coopératives mises en place ne sont plus financées par Innotour. Le principe du financement de départ doit être pris en compte rigoureusement, y compris lors de l'examen des demandes. Si ces structures cessent d'exister après le financement Innotour, on n'aura pas remédié au problème des PME. Les demandes axées sur des consortiums de PME doivent donc être examinées particulièrement quant à leur durabilité structurelle. Un bon exemple est le projet <i>Matterhorn Valley Hotels</i>, où il est clair que les entreprises ne promeuvent pas simplement une innovation pour décrocher des subsides, mais qu'elles aspirent vraiment à inscrire leur succès commun dans la durée.</p> <p>La structure morcelée du secteur touristique ne saurait être à elle seule un motif d'encouragement par Innotour. L'encouragement de l'innovation s'impose uniquement dans les cas où 1° les PME ne peuvent investir que peu, 2° un maillage requiert des initiatives communes, mais implique des coûts de transaction élevés et 3° les processus d'innovation sont difficiles à lancer à cause du lien de territorialité et de la nécessité de constituer des chaînes de création de valeur.</p>

	Conséquences	Orientation actuelle d'Innotour	Evaluation
Caractère de prestation de service, importance de la phase de diffusion et d'émulation	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de prendre le facteur externe en compte (client, p. ex.) Investissements nécessaires élevés à la phase de diffusion; les innovations restent difficiles à protéger 	Un nombre comparativement élevé de projets encouragés concernent l'élaboration d'idées et la phase d'innovation (cf. les multiples concepts mis au point).	<p>+/-</p> <p>Déplacer la priorité de la phase de l'élaboration à celle de la diffusion d'idées accroît les chances de succès des initiatives et celles de leur mise en œuvre dans tout le secteur (phase d'émulation).</p> <p>Assurer le transfert de savoir en participant activement à la phase d'émulation et en rendant publics les résultats intermédiaires et finals. On résout ainsi le problème des distorsions du marché induites par le programme d'encouragement (concentration sur les aspects préconcurrentiels et interentreprises).</p>

Source: *Récapitulation originale, IDT*

Le Tableau 1 montre que la politique d'encouragement d'Innotour tient déjà compte aujourd'hui des enjeux de l'innovation dans le tourisme. **En matière de recherche, les priorités du programme Innotour s'inspirent pour l'essentiel déjà des enjeux de l'innovation dans le tourisme.** Innotour soutient par exemple les nouveaux produits (art. 2, let. a, de la loi encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme²). Cependant les exemples cités (*cf.* 2.1.1) montrent que certains projets émanant d'acteurs privés concernent également des nouveaux produits. Il peut donc y avoir ici des incitations à innover qui rendent l'encouragement public superflu. C'est notamment le cas lorsque l'entreprise touristique concernée présente une certaine taille et peut retirer un bénéfice de son innovation. Pour déployer un effet maximal, les nouveaux produits soutenus par Innotour doivent cependant se situer au niveau interentreprises. Le caractère interentreprises doit donc être maintenu et précisé explicitement (*cf.* 6.2 pour plus de détails).

Les critères d'encouragement d'un programme Innotour doivent être définis de façon à répondre aux cinq enjeux de l'innovation dans le tourisme (dégagés au chap. 2), qui concernent les cinq aspects suivants:

- fragmentation des chaînes et réseaux de création de valeur ;
- lien de territorialité avec un site / une destination ;
- infrastructures interentreprises et biens publics ;
- structure morcelée de la branche (PME) ;
- caractère de prestation de service, importance de la diffusion et de l'émulation.

6.2 Efficacité et rendement des projets Innotour par rapport aux projets à financement privé

Comme on vient de le voir, les projets soutenus par Innotour atteignent la plupart du temps leurs objectifs. La présente section se penche plus en détail sur l'efficacité et le rendement des projets Innotour par rapport aux projets à financement privé. Pour juger de l'efficacité des uns et des autres, le Tableau 2 les mesure à l'aune des différents enjeux de l'innovation dans le tourisme.

² RS 935.22

Tableau 2: Confrontation projets à financement privé / projets Innotour

Projets à financement privé	Projets Innotour
<p>Dans le tourisme, les projets d'origine privée sont surtout lancés lorsque les bénéfices escomptés de l'innovation peuvent être perçus par les acteurs. Ce retour sur investissement peut être attendu si l'acteur privé est un fournisseur de services intégré.</p>	<p>Les projets Innotour ont surtout de l'effet si les bénéfices de l'innovation profitent à différents acteurs membres d'un réseau de création de valeur et ne s'arrêtent donc pas aux seuls innovateurs privés.</p>
<p>Dans les projets d'origine privée, le rendement le plus élevé est atteint dans les nouveaux produits, les innovations commerciales et les processus, vu qu'ils génèrent directement une plus-value pour l'entreprise.</p>	<p>Le meilleur rendement est atteint en particulier quand l'innovation concerne l'infrastructure de base de divers produits et entreprises. Là, les innovations ont un effet particulièrement large. Les innovations réalisées dans les institutions ou les plateformes de transaction ont également des effets positifs.</p>
<p>L'efficacité des projets se situe plutôt au niveau de l'entreprise, où les bénéfices de l'innovation peuvent être perçus directement par les acteurs.</p>	<p>L'efficacité des projets se situe plutôt au niveau inter-entreprises, en particulier si les innovations concernent des réseaux, des destinations entières, des itinéraires et des réseaux de destinations</p>
<p>Les projets novateurs privés dont les résultats ne peuvent être simplement copiés ont un rendement plus élevé pour les acteurs privés que ceux qui sont faciles à copier.</p>	<p>Les projets novateurs Innotour dont l'encouragement ne s'arrête pas à la phase de l'élaboration ou de la vérification d'idées, mais implique les processus de diffusion en aval, voire d'émulation, ont un fort rendement.</p>

Comme le montre l'opposition des mérites des projets novateurs dans le tableau ci-dessus, les **projets privés se distinguent fondamentalement de ceux soutenus par Innotour, qui ont la plupart du temps un financement mixte.**

Dans le secteur privé, les innovations se produisent surtout quand le rendement obtenu est suffisamment important. Les conditions préalables sont

- que les coûts d'innovation 1° soient supportables et, 2°, se situent dans un rapport raisonnable avec les bénéfices escomptés,
- qu'il y ait suffisamment de bénéfices internalisables,
- qu'il y ait suffisamment d'informations sur les marchés et les chances de vendre.

Ces conditions font que les grandes entreprises – celles qui sont financièrement puissantes, disposent de suffisamment de gestionnaires et contrôlent plusieurs maillons d'une chaîne de création de valeur – sont les premières capables de déployer une activité innovante autonome.

Etant donné l'impossibilité pour une entreprise de déménager (un hôtel ne peut pas simplement changer de site), on est confronté à de véritables situations de verrouillage. Comme certaines entreprises de tourisme n'agissent en outre pas selon des principes purement économiques (Zellweger, 2006), mais fonctionnent au sentiment, et qu'elles ne choisissent pas toujours la meilleure configuration économique parce qu'elles se voient comme porteuses d'un style de vie, le secteur touristique ne connaît souvent pas les processus de consolidation qui seraient nécessaires pour constituer les grandes entreprises innovantes que l'on vient d'évoquer.

Les projets à financement mixte appuyés par Innotour soutiennent des entités qui agissent sur tout le réseau de création de valeur d'une destination, voire sur des réseaux de destinations. Il peut s'agir d'éléments d'infrastructure (plateformes électroniques, systèmes d'itinéraires cyclables, etc.), de maillons cruciaux d'une chaîne de création de valeur dont dépendent plusieurs produits (centre de bien-être novateur, nouvelles activités sportives, etc.), ou encore de formes d'organisation nouvelles, qui facilitent la coopération et la gestion de destinations (nouvelles structures directrices, systèmes de gestion de la qualité, etc.).

Dans l'ensemble, il ressort que les cibles de l'encouragement Innotour n'entrent généralement pas en concurrence avec les innovations d'origine privée. Les grandes entreprises intégrées, qui offrent des produits indépendants, peuvent également profiter par synergie des innovations mentionnées ci-dessus dans le domaine des biens quasi publics. Il n'y a guère de danger non plus que les innovations d'origine privée soient étouffées, car il y en aura toujours tant qu'il existera une perspective de retour sur investissement. Inversement, les innovations dans les biens touristiques quasi publics ne se produiraient pas ou ne seraient réalisées que dans une proportion insuffisante si elles n'étaient pas soutenues par l'Etat. L'encouragement public a ici un rôle d'allumage: il déclenche des processus de développement et d'apprentissage dans une destination (approche évolutive et structurelle) et offre ainsi aux acteurs innovants une certaine compensation pour les effets externes non internalisables d'une innovation.

6.3 Conclusions de l'évaluation générale

De l'examen général du programme Innotour, on peut tirer les conclusions suivantes:

Le programme Innotour **a un gros impact dans le monde du tourisme**. Ce constat était déjà celui de l'évaluation d'Innotour II par le FIF, qui lui reconnaissait des mérites étendus. D'après cette évaluation, les projets encouragés étaient les bons et connaîtraient très probablement une mise en œuvre heureuse. L'évaluation finale effectuée ici révèle ensuite que le programme Innotour tient déjà largement compte des enjeux liés aux innovations touristiques. Une grande partie des projets concerne des systèmes de création de valeur

et des plateformes de transaction (enjeu «Fragmentation des chaînes et réseaux de création de valeur»). La plupart des projets soutiennent en outre des initiatives qui profitent à des destinations au sens restreint (enjeu «Lien de territorialité avec un site ou une destination»). Enfin de nombreux projets visent les infrastructures et des biens quasi publics (enjeu «Infrastructures interentreprises, biens publics»). On peut donc conclure que le programme Innotour **visé juste**.

L'examen du programme Innotour (*cf.* chap. 4) montre en outre qu'il **n'est pas un cas *sui generis* en comparaison internationale**. Dans tous les pays alpins et dans ceux où le tourisme est un phénomène largement répandu, il existe des programmes d'encouragement de l'innovation. Les cibles y sont la plupart du temps les PME, les destinations et les réseaux interentreprises. Dans la plupart des programmes, toutes ces cibles sont visées simultanément.

Vu les résultats de notre évaluation, nous recommandons de poursuivre le programme. L'encouragement Innotour témoigne un degré élevé d'efficacité et le financement mixte (public/privé) des projets d'innovation et de coopération a fait ses preuves. Le programme donne des impulsions décisives à une branche touristique qui, pour des raisons structurelles, est peu novatrice.

Nos réflexions d'ordre conceptuel (*cf.* chap. 2) nous ont permis de dégager des **améliorations possibles** dans un nouveau programme Innotour. Il s'agit entre autres de mieux cibler les projets soutenus, d'adapter la demande d'encouragement aux enjeux des innovations, voire de choisir d'autres thèmes. Le chapitre 7 examinera maintenant ces possibilités.

7 Améliorations recommandées

Le présent chapitre répond à la troisième question de notre évaluation finale:

3. Quelles recommandations tirer pour poursuivre ou améliorer l'encouragement de l'innovation touristique dans le cadre d'Innotour?

Pour formuler les améliorations recommandées, nous évaluerons le processus de l'encouragement de l'innovation pratiqué par Innotour. Nous exposerons d'abord les critères d'un encouragement idéal, axés sur les cinq enjeux de l'innovation touristique (7.1). Puis nous émettrons nos recommandations concernant l'amélioration d'Innotour (7.2).

7.1 Critères de l'encouragement idéal

7.1.1 Critères d'encouragement

A) Prise en compte des enjeux de l'innovation dans le tourisme

Innotour applique déjà des critères définis explicitement pour juger les projets déposés: caractère interentreprises, plan et budget, succès probable, etc. En vertu des conclusions de notre étude, il faudrait cependant que l'encouragement idéal soit guidé par les cinq enjeux de l'innovation dans le tourisme et que ceux-ci soient énumérés dans les demandes. Le requérant prend ainsi conscience des cinq critères d'encouragement qui guident Innotour pour l'octroi des subsides. D'autre part, en posant des questions spécifiques sur tel ou tel enjeu, Innotour peut vérifier dans quelle mesure les projets potentiels répondent aux enjeux touristiques.

- *Fragmentation des chaînes et réseaux de création de valeur.* Le projet déclenche-t-il certains effets sur l'ensemble d'un réseau de création de valeur? Est-il impossible que les bénéfices de l'innovation soient internalisés par un seul acteur? Les coûts d'innovation sont-ils indivisibles?
- *Lien de territorialité avec un site / une destination.* L'innovation envisagée est-elle liée à une destination ou une région particulière? Est-elle maillée géographiquement? Peut-elle l'être?
- *Infrastructures interentreprises, biens publics.* Le processus d'innovation ne peut-il se réaliser qu'en exploitant des biens publics? Génère-t-il (partiellement) des biens publics?
- *Structure morcelée de la branche.* Existe-t-il un potentiel de financement insuffisant pour les innovations? Les participants sont-ils incités à élaborer des stratégies novatrices interentreprises?

- *Caractère de prestation de service, diffusion et émulation.* L'idée novatrice est-elle assez mûre pour que la phase de diffusion puisse être soutenue au cours du processus d'innovation? Est-elle reproductible? Autrement dit, d'autres entreprises et destinations peuvent-elles s'en inspirer, l'interpréter et la copier, en y apportant les adaptations nécessaires?

Appliquer une telle check-list complète permet de tenir compte des enjeux des innovations dans le tourisme et de garantir en même temps que l'intervention de l'Etat n'entraîne pas de distorsion au fonctionnement du marché.

B) Qualité de la demande soutien

L'échec d'un projet Innotour doit rester possible, car même un échec est une leçon pour les participants et une source de nouvelles connaissances pour tout le secteur. **Il convient néanmoins de procéder à un examen systématique de chaque demande afin de garantir un taux de réussite élevé.**

Les critères qui déterminent la qualité d'une demande se réfèrent à des facteurs cruciaux, déduits des conclusions faites aux chapitres 2 et 5.

- *Composition du consortium.* Les requérants sont-ils vraiment en mesure de réaliser leur projet ensemble, ou y manque-t-il des entreprises / institutions / acteurs essentiels? Le projet donne-t-il l'occasion de développer de nouveaux réseaux d'apprentissage et de développement?
- *Qualifications de la direction de projet.* Qui dirige le processus? Quelles références fournit le chef de projet? Dispose-t-il vraiment des ressources et du temps nécessaires pour réaliser le projet dans le délai prévu?
- *Plan.* La demande indique-t-elle qui exécute telle tâche, dans tel délai, pour réaliser tel objectif? Quelle est la durée du projet? Quelles en sont les phases?
- *Horizon du projet.* Quels sont les résultats escomptés à la fin du projet? Sous quelle forme se présenteront-ils? Comment peuvent-ils être exploités par Innotour et d'autres acteurs du secteur? Peut-on s'attendre à ce que, à la fin du projet, les structures et ressources générées perdurent, avec un financement autonome?
- *Financement.* Le financement exigé de la part du requérant (50% de fonds propres) peut-il vraiment être réuni? Le projet pourrait-il aussi être réalisé sans les 50% fournis par l'Etat via Innotour?

Tout comme dans la première liste, il n'est pas impératif que tous les critères énumérés ici soient remplis en même temps. Les résultats de notre étude ainsi que des évaluations précédentes montrent toutefois que les projets réussis se distinguent par la réponse positive qu'ils donnent à ces questions.

C) Définition des thèmes

Une question mise en lumière par la comparaison avec les programmes d'encouragement d'autres pays (*cf.* chap. 4) est celle de l'établissement de thèmes prioritaires ou d'une définition des thèmes par l'Etat. On a en principe le choix entre deux méthodes: soit l'Etat laisse les requérants libres de définir les thèmes en fonction de leurs enjeux du moment et de leur besoins en matière d'innovation, puis de les présenter dans le cadre de projets (approche «de bas en haut»), soit il fixe des thèmes précis pour des programmes entiers ou des parties de programme (budgets partiels), thèmes qui auront été dégagés au préalable, par exemple après audition d'experts (approche «de haut en bas»). Jusqu'ici, Innotour appliquait l'approche par le bas: les requérants pouvaient arrêter eux-mêmes le thème d'innovation qu'ils souhaitaient aborder. L'éventail des projets déposés allait donc des systèmes de gestion de la qualité aux solutions TIC, en passant par le développement de nouveaux produits (produits axés sur groupe cible donné, nouvelle exploitation de ressources naturelles ou culturelles, etc.).

Imposer les thèmes nécessiterait une analyse préalable approfondie et objective, qui ne serait pas seulement coûteuse, mais limiterait aussi la marge de manœuvre de l'encouragement de l'innovation dans le tourisme, vu le budget actuel d'Innotour. Le risque existe en outre que, se concentrant sur un thème particulier, on en occulte d'autres. **Nous recommandons donc de ne pas prescrire les thèmes par le haut, ni pour une période budgétaire entière, ni pour une période partielle.** Une autre option tout aussi efficace est de fixer des priorités ou de donner des impulsions dans divers médias du secteur et par les canaux de publication d'Innotour, afin d'inspirer certaines orientations aux acteurs.

7.1.2 Suivi du processus d'innovation

A) Contrôle et suivi

Le contrôle effectué périodiquement par Innotour – qui est fonction de la durée du projet, mais intervient au moins tous les douze mois – permet non seulement de garantir que les projets soient évalués au fur et à mesure, mais encore que les participants reçoivent une information objective leur indiquant où ils en sont et si le processus a été piloté correctement jusque-là. Bien que l'ordonnance³ ne prescrive qu'un rapport final (art. 7), Innotour exige déjà des rapports intermédiaires, liés aux modalités de versement des aides financières.

³ RS 935.221

A part cela, une pression discrète permettrait d'entretenir le feu sacré. Pour limiter la charge, nous proposons qu'Innotour s'informe de l'état des travaux en posant des questions ciblées sur 1° les étapes franchies, 2° les résultats intermédiaires, 3° les étapes suivantes.

B) Diffusion et émulation (transfert de savoir)

Plus la réalisation d'une innovation progresse, plus elle se rapproche de sa commercialisation, soit de la phase qui décide de son succès ou de son échec; plus il devient probable aussi qu'elle soit reprise ou imitée par d'autres entreprises et destinations.

A l'avenir, Innotour devrait participer activement à la conception de cette phase, en rendant publics sinon les résultats intermédiaires, du moins les résultats finals des projets. Il faudrait aussi mettre sur pied des manifestations et des ateliers à l'appui de la lettre d'information «Innotour Insight» et du site www.inno-tour.ch. Ces manifestations pourraient faire connaître à tout le secteur certains thèmes d'innovation et/ou des projets réussis. D'autres ateliers présentant des innovations et leur reprise (adaptée) par d'autres entreprises ou destinations pourraient compléter le soutien apporté à l'émulation et au transfert de savoir.

7.1.3 Evaluation du processus d'innovation

L'achèvement d'un projet novateur est suivi d'une évaluation finale à partir des objectifs initiaux et des résultats prévus. Elle sera objective et qualifiée **si** elle répond aux questions suivantes:

- 1° Les objectifs du projet ont-ils été atteints dans le délai prévu, avec les ressources et le financement donnés?
- 2° Les résultats prévus ont-ils été atteints concrètement et de façon mesurable?
- 3° Le projet a-t-il suscité une innovation profitable pour les participants et éveillé l'attention du marché?

A part la réponse à ces questions, le moment de l'évaluation d'une innovation joue aussi un rôle clé. Les effets à long terme ne peuvent en effet être constatés si l'évaluation intervient trop tôt. Comme les programmes d'encouragement de l'innovation dans le tourisme visent précisément à générer des effets à long terme (pérennisation des structures coopératives après la conclusion du projet, p. ex.), les évaluations finales ne sauraient être effectuées sitôt après l'achèvement d'un projet.

Innotour respecte déjà une grande partie de ces divers critères d'un encouragement idéal. Résumons la pratique actuelle:

- *Critères d'encouragement.* Innotour applique actuellement des critères définis explicitement, mais qui ne sont axés que partiellement sur les enjeux de l'innovation dans le tourisme.
- *Qualité de la demande de soutien.* Les critères idéaux de qualité d'une demande sont déjà vérifiés aujourd'hui par Innotour. Il convient donc de les conserver.
- *Définition des thèmes.* Innotour a choisi jusqu'ici l'approche «de bas en haut»: les requérants peuvent décider eux-mêmes le thème qu'ils souhaitent traiter.
- *Contrôle et suivi.* A part le rapport final obligatoire, Innotour exige déjà un rapport intermédiaire.
- *Diffusion et émulation.* A l'heure qu'il est, un nombre comparativement élevé de projets encouragés concernent l'élaboration d'idées et la phase d'innovation, mais non celle de diffusion. L'émulation est promue actuellement par «Innotour Insight» et par le site internet.
- *Evaluation du processus.* Innotour applique déjà des critères lui permettant de juger un processus d'innovation et s'inspire donc déjà de l'encouragement idéal.

7.2 Recommandations

Certaines réflexions émises jusqu'ici anticipaient sur les possibilités d'amélioration d'Innotour. Nous les récapitulons ici en vue d'une éventuelle réorientation et pérennisation de la loi.

- 1° *Continuer à assurer l'encouragement de projets dont les bénéfices de l'innovation ne peuvent être directement internalisés. Ces projets novateurs concernent la plupart du temps plusieurs acteurs ou des systèmes entiers de la chaîne de création de valeur.* Certains acteurs peuvent internaliser les bénéfices de l'innovation. L'encouragement doit donc viser en priorité les effets externes de l'innovation interentreprises.
- 2° *Concentrer la politique d'octroi sur des destinations précises et commercialisables.* Il importe ici de se concentrer sur les destinations adaptées au marché et sur les projets qui accroissent la transparence au sein des destinations et entre elles.
- 3° *Continuer à encourager les projets novateurs destinés aux infrastructures interentreprises et aux biens publics.* D'une part, un grand nombre d'acteurs profitent des effets externes; de l'autre, les obstacles aux investissements privés sont particulièrement élevés, vu que les bénéfices de l'innovation ne peuvent être internalisés par un seul ou quelques acteurs.
- 4° *Encourager les projets dont les structures coopératives persisteront après l'achèvement des projets.* Les responsables de projet sont tenus d'indiquer à l'avance quelles structures persisteront après le bouclage du projet.
- 5° *Déplacer la priorité de l'encouragement du développement d'idées vers leur diffusion.* On accroît ainsi les chances de succès des initiatives et celles de leur mise en œuvre dans tout le secteur.
- 6° *Participer plus activement à la phase d'émulation en rendant publics sinon les résultats intermédiaires, du moins les résultats finals des projets.* Compléter à l'avenir «Innotour Insight» et le site www.inno-tour.ch par des manifestations et des ateliers pour attirer l'attention de tout le secteur sur certains thèmes d'innovation et sur des projets réussis.
- 7° *Incorporer dans les demandes les cinq enjeux de l'innovation touristique, soit*
 - 1° fragmentation des chaînes et réseaux de création de valeur;
 - 2° lien de territorialité avec un site ou une destination;
 - 3° infrastructures interentreprises, biens publics;
 - 4° structure morcelée de la branche (PME) et
 - 5° caractère de prestation de service, diffusion et émulation.Le requérant prend ainsi conscience des cinq critères d'encouragement qui guident Innotour dans l'octroi des subsides. D'autre part, en posant des questions spécifiques sur tel ou tel enjeu, Innotour peut vérifier dans quelle mesure des projets éventuels répondent aux enjeux du tourisme.

8° *Fixer les thèmes de bas en haut.* L'Etat laisse les requérants libres de définir les thèmes en fonction de leurs enjeux du moment et de leur besoins en matière d'innovation, puis de les présenter dans le cadre de projets. Nous renonçons à recommander l'imposition de thèmes par le haut, d'une part à cause de la charge qui en résulte pour l'Etat, de l'autre à cause du risque de focalisation sur un thème unique. Une autre option tout aussi efficace est de fixer des priorités ou de donner des impulsions dans divers médias du secteur et par les canaux de publication d'Innotour, afin d'inspirer certaines orientations aux acteurs.