

Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme

Du 30.11.2011

Rapport explicatif

1 Généralités

1.1 Contexte

La stratégie de croissance pour la place touristique suisse, approuvée par le Conseil fédéral le 18 juin 2010, souligne l'importance du caractère mixte (public-privé) de l'activité d'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le tourisme suisse (Innotour). Innotour soutient l'innovation et la coopération à l'échelle nationale, complétant idéalement les deux autres instruments de la politique fédérale du tourisme que sont Suisse Tourisme et la Société suisse de crédit hôtelier. Lors de la révision de la loi Innotour, il a été tenu compte de l'évolution des conditions-cadre du tourisme suisse et des recommandations formulées par l'Institut des services publics et du tourisme (IDT) de l'Université de Saint-Gall dans son évaluation finale.

Le 23 février 2011, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015. Il y proposait une révision totale de la loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (loi Innotour) et sa transformation en acte de durée indéterminée.

Le Conseil national a adopté le projet à l'unanimité le 31 mai 2011, imité par le Conseil des Etats le 19 septembre 2011.

1.2 Modifications résultant des débats parlementaires

Les Chambres fédérales ont repris le projet de loi élaboré par le Conseil fédéral sans y apporter de modification.

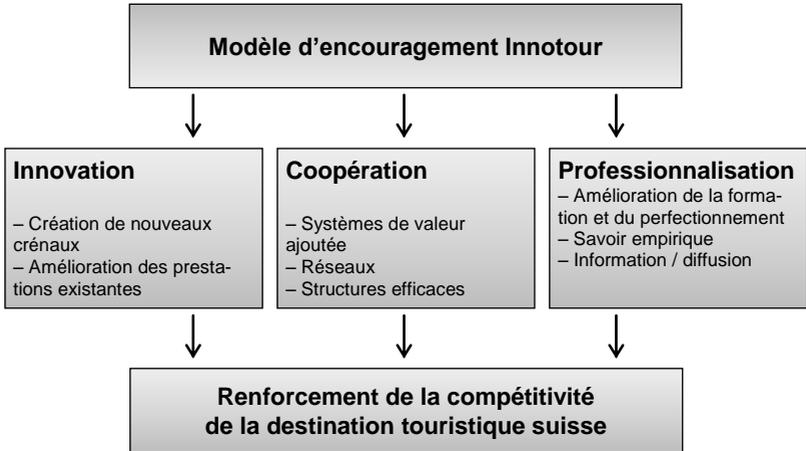
1.3 Grandes lignes de l'ordonnance

Les grandes lignes de l'ordonnance s'inscrivent dans le cadre défini par la loi Innotour révisée et s'inspirent du rapport *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse*, approuvé par le Conseil fédéral le 18 juin 2010.

Le modèle d'encouragement Innotour exige de présenter une image unique sur les marchés et de fournir en partenariat des offres nouvelles et de qualité supérieure au niveau des destinations, des régions et du pays. Dans ce cadre, il s'agit, par des incitations tenant compte des réalités du marché, de lancer des nouveautés et de favoriser leur réalisation rapide. Les coopérations ne sont cependant pas un but en soi et ne constituent pas à elles seules une condition suffisante pour bénéficier de l'encouragement. Elles doivent satisfaire aux principes de l'économie de marché et procurer des avantages comparatifs. Elles servent à accroître l'utilité des visiteurs et à abaisser les coûts des offreurs, qui sont pour la plupart des petits établissements.

La loi Innotour révisée complète les deux volets que sont l'innovation et la coopération par une troisième priorité: la professionnalisation (développement et diffusion du savoir; cf. modèle d'encouragement ci-dessous).

Figure: Modèle d'encouragement Innotour



La loi révisée concentre l'encouragement au niveau national, le gros des moyens devant être dévolu à des projets d'envergure nationale et à des tâches de coordination nationales. Comme ces projets devront favoriser la compétitivité partout en Suisse, les priorités ainsi définies permettent de maximiser l'effet d'Innotour. La complémentarité entre les instruments d'encouragement d'Innotour et ceux de la nouvelle politique régionale est ainsi mise en pratique.

Le nouvel art. 4 de l'ordonnance entièrement révisée fixe les conditions applicables à l'encouragement de projets modèles. L'introduction du nouvel instrument des projets modèles permet de continuer à soutenir des projets régionaux ou locaux, à condition qu'ils présentent un caractère exemplaire à l'échelle du pays et qu'ils contribuent à renforcer la compétitivité de la destination touristique suisse.

L'exigence du «caractère interentreprises», qui fait l'objet d'une interprétation plus stricte, est précisée en conséquence à l'art. 3 de l'ordonnance révisée. Pour qu'un projet soit réputé interentreprises en vertu de la loi révisée, le requérant doit prouver le caractère interentreprises aussi bien de la planification que de la mise en œuvre au moyen d'une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet.

2 **Commentaire des articles**

Titre Ordonnance encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme

Le titre est modifié

A l'instar du titre de la loi révisée, le titre de l'ordonnance est adapté pour inclure le troisième volet, c'est-à-dire la professionnalisation (développement et diffusion du savoir). Le titre devient donc «*ordonnance encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme*».

Art. 1 **Principe**

L'art. 1 est modifié

Conformément à l'art. 1 de la loi révisée, Innotour compte une nouvelle priorité, la professionnalisation (développement et diffusion du savoir). Le terme «professionnalisation» est donc introduit à l'art. 1.

La priorité est accordée aux projets qui contribuent, par le biais de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation, à l'adaptation des structures du tourisme suisse aux conditions du marché mondial. Les projets doivent contribuer à augmenter l'attrait de la destination touristique suisse et à accroître durablement la création de valeur nationale. Il s'agit, grâce à Innotour, de disposer d'une base à long terme qui permette au tourisme suisse de réussir sa mutation structurelle. Les moyens mis à disposition doivent être utilisés pour réaliser cet objectif. Le développement permanent de nouveaux produits et processus dans le tourisme et leur application améliorent notablement la compétitivité. La coopération renforce la compétitivité lorsqu'elle permet de dégager des économies d'échelle et de gamme.

Art. 2 **Conditions**

Le titre est modifié

La nouvelle loi distingue entre les termes «condition» (art. 3) et «charge» (art. 4). L'art. 2 de l'ordonnance énonce seulement des conditions, raison pour laquelle le titre est modifié. La charge fixée à l'art. 4 de la loi n'a pas besoin d'être précisée dans l'ordonnance.

L'al. 1 est modifié

Les aides financières doivent servir à améliorer l'offre et à l'adapter à la demande. Elles complètent l'aide financière allouée à Suisse Tourisme sans la concurrencer. De simples campagnes publicitaires ne peuvent bénéficier d'un soutien. L'amélioration de l'offre doit contribuer à un développement durable et dynamique.

L'expression «structures d'organisation compétitives» a été ajoutée à l'art. 2, al. 1, let. c, de la loi révisée. Il convient de procéder à la même adaptation à l'art. 2, al. 1, let. c, de l'ordonnance, car cette lettre est fondée sur l'art. 2 de la loi.

Le terme «structures d'organisation compétitives» signifie que, dorénavant, seuls les projets de coopération ayant pour objectif de créer des structures compétitives peu-

vent bénéficier d'un soutien. Un critère d'appréciation important à cet égard est l'intégration des projets dans des structures de destination compétitives. Les structures de destination sont considérées comme compétitives lorsque les organisations de destination disposent d'une stratégie claire, de structures d'organisation fonctionnelles et de moyens financiers appropriés. S'agissant de la définition du terme «destination», l'autorité d'exécution se référera au rapport du Conseil fédéral du 18 juin 2010¹.

L'art. 2, al. 1, let. d, de la loi prévoit que la Confédération peut soutenir des projets qui améliorent la formation et le perfectionnement. L'encouragement général de la formation et du perfectionnement dans le tourisme n'est pas possible, car il dépasserait les possibilités financières de la base légale. L'amélioration de la formation et du perfectionnement par le biais d'Innotour doit être subsidiaire, par exemple par le soutien d'initiatives de qualification touristiques, lorsque la loi fédérale sur la formation professionnelle ne permet pas de financement. Innotour doit servir à soutenir en priorité les projets de formation intersectoriels, c'est-à-dire axés sur le secteur touristique tout entier. Les projets de formation et de perfectionnement intrasectoriels peuvent être soutenus à titre exceptionnel par le biais d'Innotour, lorsqu'ils revêtent une importance capitale pour la politique du tourisme et que leur utilité pour tout le secteur touristique peut être démontrée.

L'al. 2 est modifié

Lors de la révision de la loi, la formulation de l'art. 3, al. 1, let. b, a été modernisée et précisée. Les projets sont soutenus s'ils contribuent à un développement durable du tourisme. La définition de la durabilité est fondée sur le rapport du Conseil fédéral du 18 juin 2010. S'agissant des principes du développement durable, la politique fédérale du tourisme met l'accent sur la dimension «capacité économique». Innotour doit d'abord contribuer à la capacité économique du secteur touristique et, en sus, faire avancer le nécessaire découplage à long terme entre croissance économique et consommation des ressources; autrement dit, le tourisme suisse doit générer davantage de valeur ajoutée tout en consommant le moins possible de ressources (utilisation plus rationnelle des ressources). L'al. 2 comporte à cet égard une précision sur la définition du développement durable: *«les projets doivent contribuer au développement durable du tourisme suisse, notamment à une utilisation plus rationnelle des ressources»*. L'utilisation rationnelle des ressources suppose qu'un résultat (*output*) donné soit atteint avec un minimum d'intrants (*input*) sous forme de ressources (capital, sol, travail, environnement, savoir) ou que le meilleur résultat possible soit atteint avec les ressources disponibles (limitées).

En outre, les projets doivent respecter les dispositions de la législation suisse sur l'environnement.

Lors du dépôt de sa demande d'aide financière, le requérant doit prouver que le projet contribue à une utilisation plus rationnelle des ressources à long terme dans le tourisme suisse et qu'il respecte les normes environnementales en vigueur en Suisse (cf. art. 5, al. 2, let. g, de l'ordonnance).

¹ Conseil fédéral, *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse*, 2010.

L'al. 3 demeure inchangé

L'encouragement doit aussi servir à créer des emplois attrayants et à garantir la sécurité d'emplois menacés. Lorsque des rationalisations sont nécessaires pour atteindre cet objectif, elles ne doivent pas être empêchées. La preuve de retombées positives sur l'emploi dans une perspective de long terme suffit pour remplir cette condition.

L'art. 2, al. 4, en vigueur est reformulé et déplacé à l'art. 3

Art. 3 Planification et mise en œuvre interentreprises

L'ancien art. 3 est abrogé

L'al. 1 est abrogé

La Commission consultative pour le tourisme a été dissoute par le Conseil fédéral en 2007².

L'al. 2 est abrogé

La procédure interne à l'administration est déjà réglée à l'art. 6, al. 2, de la loi. Les explications figurant dans le message du Conseil fédéral du 23 février 2011 sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015 sont suffisantes pour l'exécution.

L'art. 3 (Planification et mise en œuvre interentreprises) est nouveau (actuel art. 2, al. 4)

L'exigence du «caractère interentreprises» fait l'objet d'une interprétation plus stricte, dans la mesure où tant la planification que la mise en œuvre doivent faire intervenir une coopération entre entreprises. En vertu de la loi révisée, un projet est réputé interentreprises si le requérant prouve le caractère interentreprises de la planification et de la mise en œuvre par une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet (art. 3, al. 3, de la loi). Jusqu'ici, il était possible de soutenir tous les projets mis en œuvre au niveau interentreprises. Pour remplir le critère du caractère interentreprises, au moins deux entreprises relevant de classes différentes selon la nomenclature générale des activités économiques (NOGA)³ doivent participer à la planification et à la mise en œuvre du projet. La classe est la deuxième subdivision la plus petite de la NOGA. Il est fait recours à cette catégorie pour que des projets de coopération intrasectorielle dans le tourisme puissent également être soutenus. La coopération entre seulement deux entreprises suffit en règle générale, pour autant que leur offre soit différente. Si les entreprises appartiennent à la même classe, il

² Décision du CF du 12.9.2007 sur la nouvelle réglementation des commissions extraparlimentaires de la Confédération. Adaptations d'ordonnances et abrogation d'autres arrêtés, instructions et règlements.

³ La nomenclature générale des activités économiques (NOGA 2008) est publiée en lingne sur le site www.bfs.admin.ch.

faut prouver la coopération d'un plus grand nombre d'entreprises. Dans ce cas, la coopération entre trois entreprises au moins est requise. L'activité des organisations de tourisme qui n'ont pas une activité à but lucratif est réputée interentreprises.

En pratique, il n'est pas aisé de distinguer les projets interentreprises des relations usuelles (récurrentes) avec les fournisseurs ou les clients. C'est pourquoi le requérant est tenu de prouver que le projet représente davantage qu'une relation usuelle avec des fournisseurs ou des clients. En outre, les organisations qui ne font que du sponsoring ne sont pas prises en compte dans la coopération interentreprises.

Art. 4 Projets modèles

L'art. 4 (Projets modèles) est nouveau

L'al. 1 est nouveau

En plus des exigences prévues par la loi, les projets régionaux ou locaux visés à l'art. 3, al. 2, let. b, de la loi doivent respecter des conditions supplémentaires, qui sont précisées à l'art. 4, al. 1, let. a et b, de l'ordonnance.

La satisfaction de ces critères supplémentaires doit être prouvée par le requérant lors du dépôt de sa demande d'aide financière (cf. art. 5, al. 2, let. l, de l'ordonnance).

L'al. 1, let. a, est nouveau

Comme indiqué dans le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, les projets modèles régionaux ou locaux peuvent bénéficier d'un soutien s'ils présentent un caractère exemplaire à l'échelle du pays. Ils doivent avoir valeur d'exemple et stimuler ainsi l'émulation (processus d'imitation), introduire une bonne pratique internationale et contribuer à renforcer la compétitivité de la place touristique suisse.

A l'avenir, Innotour permettra de soutenir des projets locaux ou régionaux exceptionnels dans le but de faire connaître les innovations touristiques au plus grand nombre possible d'acteurs du tourisme suisse et de favoriser leur diffusion rapide.

Un projet est réputé présenter un caractère exemplaire à l'échelle du pays s'il fait œuvre de pionnier dans le lancement d'un produit ou d'un processus sur le marché suisse ou qu'il prépare son lancement. Dans le cas d'un projet qui adapte un exemple étranger («bonne pratique internationale»), le requérant doit prouver que le projet en question est opérationnel sur le marché d'un autre pays et qu'il a fait ses preuves.

Il convient de tenir compte des circonstances propres à chaque région. La demande d'aide financière pour un projet peut émaner d'une destination prisée à vocation internationale, d'une ville ou encore d'une région caractérisée par un tourisme extensif et une infrastructure touristique peu développée: ces caractéristiques sont prises en compte dans l'appréciation du caractère exemplaire. Le critère décisif, c'est que le projet en question ait valeur d'exemple au niveau national pour le type de destination considéré ou le segment du secteur touristique concerné.

L'al. 1, let. b, est nouveau

Les projets modèles régionaux ou locaux doivent être en phase avec les stratégies et conceptions cantonales en matière de politique du tourisme. Il s'agit ainsi de garantir que les projets régionaux ou locaux soutenus s'inscrivent dans des stratégies cantonales de développement du tourisme.

L'al. 2 est nouveau

A l'avenir, le SECO pourra identifier des thèmes prioritaires pour la destination touristique suisse et lancer des projets portant sur ces thèmes. A cette fin, il faudra notamment mettre au point des bases de connaissances et avoir recours à des procédures d'appel d'offres pour le soutien de projets. Les thèmes prioritaires doivent revêtir une importance stratégique pour le tourisme suisse et servir à concentrer l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme sur des enjeux stratégiques qui appellent de gros efforts. Il sera tenu compte des besoins et des intérêts des cantons et des organisations touristiques nationales dans le choix des thèmes.

Art. 5 Demande d'aide financière

L'al. 2 est modifié

Cet alinéa énumère les indications devant figurer dans la demande d'aide financière.

La let. a demeure inchangée

Le requérant doit être le promoteur officiel du projet. C'est à lui que l'aide financière est versée le cas échéant.

La let. b demeure inchangée

La description complète du projet a pour fonction de mettre en évidence les objectifs et les contenus du projet. Non seulement le projet doit être décrit en détail, mais il doit s'inscrire dans une vision d'ensemble. Il s'agit de présenter les nouvelles offres et les marchés exploités aux niveaux national et international.

La let. c demeure inchangée

Les projets doivent renforcer directement la compétitivité et accroître les débouchés du tourisme suisse. Il y a lieu de fournir une estimation qualitative et, si possible, quantitative de ces débouchés. S'agissant de la présentation quantitative de l'utilité économique du projet, il est possible de faire appel à des indicateurs monétaires ou non monétaires. Les indicateurs non monétaires sont les nuitées (tourisme d'hébergement) ou les fréquences journalières (tourisme d'excursion, personnes transportées). Les indicateurs monétaires sont les recettes et leurs composantes ou d'autres chiffres clés d'ordre microéconomique.

La let. d est modifiée dans la version française

Le compte de résultats prévisionnel permet d'évaluer les dépenses et les recettes et de les présenter chronologiquement. Pour les petits projets, il suffit d'établir un tableau comparatif des coûts et des bénéfices. La version française fait l'objet d'une modification formelle.

La let. e demeure inchangée

Le récapitulatif des coûts sert au calcul des coûts imputables. Les types de coûts doivent être définis et justifiés. La demande doit renseigner sur l'ensemble des dépenses du projet. Le requérant doit présenter séparément les coûts liés à l'innovation, ceux liés à la coopération interentreprises et ceux liés à la professionnalisation (développement et diffusion du savoir).

La let. f est modifiée dans la version française

Le promoteur du projet doit fournir des prestations propres. Les prestations propres non financières doivent non seulement être décrites et motivées, mais encore être désignées comme telles dans le récapitulatif des coûts. Le requérant doit prouver que, s'il obtient l'aide financière sollicitée, le financement résiduel est assuré. La version française fait l'objet d'une modification formelle.

La let. g est nouvelle

En relation avec l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance, le requérant doit prouver que le projet contribue au développement durable du tourisme suisse, notamment à une utilisation plus rationnelle des ressources.

La let. g en vigueur est déplacée à la let. h

La let. i est nouvelle

L'exigence du caractère interentreprises doit être prouvée par le requérant au moyen d'une convention écrite avec les organismes participant à la planification et à la mise en œuvre du projet. Il s'agit ici d'apporter la preuve que les conditions énoncées à l'art. 3 de l'ordonnance sont respectées.

La let. i en vigueur est déplacée à la let. j

La demande doit fournir des indications sur l'organisation du projet (structure et déroulement). Les instances dirigeantes, les compétences et les responsabilités doivent être présentées. De plus, les différentes organisations et entreprises participant à la réalisation du projet doivent être énumérées.

La let. j en vigueur est déplacée à la let. k

Selon l'art. 4 de la loi, le projet doit débiter au plus tard six mois après l'octroi de l'aide financière. Le promoteur du projet est tenu de garantir le respect de cette charge. Des aides financières peuvent aussi être accordées à des projets qui ont déjà démarré. Le requérant doit préciser la date d'achèvement du projet et ce qui devra avoir été fait à cette date.

La let. l est nouvelle

Pour des projets locaux ou régionaux, le requérant doit fournir une preuve écrite du respect des conditions énoncées à l'art. 3, al. 2, let. b, de la loi et à l'art. 4 de l'ordonnance.

Art. 6 Coûts imputables

L'art. 4 en vigueur est modifié et déplacé à l'art. 6

Aux termes de l'ordonnance en vigueur, ne sont pris en compte que les coûts directement liés à l'innovation et à la coopération interentreprises. Lors de la révision totale de la loi, une troisième priorité, la professionnalisation (développement et diffusion du savoir), a été introduite dans la loi. Il y a donc lieu de faire figurer les coûts liés à la professionnalisation parmi les coûts imputables.

Les coûts imputables se distinguent du coût total. Selon l'art. 5, al. 2, de la loi, le coût total sert à calculer la limite supérieure de l'aide financière totale accordée pour un projet (l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser 50 % du coût total). Quant aux coûts imputables, ils servent, selon l'art. 5, al. 1, de la loi, à calculer l'aide financière maximale pouvant être accordée par le biais d'Innotour (50 % au plus des coûts imputables d'un projet). Le coût du projet doit être examiné à l'aune des dispositions de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu; RS 616.1).

Les coûts imputables comprennent d'abord toutes les dépenses liées à la conception et à l'élaboration d'innovations, à commencer par les coûts de recherche et de développement. S'agissant de la coopération interentreprises, les coûts imputables sont ceux qui touchent plus d'une seule entreprise ou organisation. Ils doivent être supportés solidairement par les entreprises ou organisations participant au projet et concourir à l'utilité commune. Parmi les coûts de la coopération interentreprises figurent notamment les dépenses communes pour le développement et l'organisation d'un projet, pour les concepts communs ou pour l'assurance qualité.

Enfin, les coûts liés à la professionnalisation (développement et diffusion du savoir) peuvent également être pris en compte. Cette catégorie comprend notamment les dépenses pour la formation et le perfectionnement (en particulier celles qui sont liées à la mise au courant et à la formation des collaborateurs en vue du projet). Les frais de diffusion imputables incluent aussi les dépenses qui favorisent l'émulation des connaissances et des expériences générées dans le cadre du projet. Ces coûts doivent apporter une utilité à la collectivité. En particulier, il convient si possible de rendre publics et de diffuser les enseignements tirés du projet.

Art. 7 Echange d'informations

L'art. 5 en vigueur est modifié et déplacé à l'art. 7

Le titre est modifié

L'ancien titre de l'art. 7, «*Mesures d'accompagnement*», est remplacé par «*Echange d'informations*». Cette modification résulte de l'introduction dans la loi de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir), troisième priorité du nouveau modèle d'encouragement. L'activité d'information étant partie intégrante de la professionnalisation, l'échange d'informations ne peut donc plus être considéré comme une mesure d'accompagnement.

Le texte est modifié

Le texte est adapté sur la base de l'art. 7 de la loi. Comme indiqué dans le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, la part maximale du crédit d'engagement affectée au développement de l'activité d'information est portée à 15 % (contre 6 % aujourd'hui). Le SECO pourra allouer 7,5 % au maximum à l'amélioration des bases de statistiques et 7,5 % au maximum à la diffusion de l'information.

Art. 8 Modalités de paiement

Le texte demeure inchangé

Les modalités de paiement sont fonction des dépenses. Un versement initial et un versement final sont prévus afin d'assurer le démarrage du projet et son achèvement.

Art. 9 Rapport, décompte et durée de conservation

L'art. 7 en vigueur est modifié et déplacé à l'art. 9

L'al. 1 est modifié

L'alinéa est scindé en deux lettres pour faciliter la compréhension et augmenter la lisibilité.

Let. a

A l'art. 3 de la loi révisée figurent seulement des conditions, et non plus des charges. La formulation est adaptée en conséquence dans l'ordonnance. En fonction de l'évaluation des projets, l'autorité d'exécution fixe des charges dans les décisions, conformément à l'art. 17 LSu.

Les rapports finaux servent notamment à l'évaluation des mesures. Ils sont nécessaires à la vérification de la réalisation des objectifs et du degré d'efficacité de la loi. Ils doivent détailler les résultats des projets. L'autorité d'exécution peut prévoir dans ses décisions l'établissement de rapports intermédiaires périodiques à titre de charge supplémentaire. Les rapports intermédiaires et les rapports finaux servent également de base à l'information et à l'échange de connaissances, qui revêtent une importance particulière dans l'encouragement de l'innovation.

Let. b

Aux termes de l'art. 21 LSu, l'autorité compétente édicte les directives applicables à l'établissement des décomptes; elle tient compte, ce faisant, des usages propres à la branche. L'autorité d'exécution n'exige plus la transmission des justificatifs originaux, mais demande en contrepartie un décompte final circonstancié. En particulier, l'utilisation des moyens doit être présentée sous forme détaillée dans le décompte final.

L'al. 2 est modifié

La mention sur la conservation des justificatifs originaux figure dorénavant à l'al. 2. Après remise du décompte final, les bénéficiaires de l'aide doivent conserver pendant cinq ans tous les documents comptables, y compris les justificatifs originaux, à des fins de contrôle par les autorités fédérales.

Art. 11 Entrée en vigueur

La loi et l'ordonnance entreront en vigueur en même temps, à l'issue du délai référendaire.