



25.xxx

Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement

du ...

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes :

- | | |
|----------------|--|
| 2022 M 22.3021 | Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement
(N 9.6.22, CER-N ; E 13.12.22) |
| 2021 M 19.3234 | Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin
(E 3.3.21, Stöckli ; N 15.9.21) |

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

La révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement a pour but d'optimiser et de développer la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement par l'intermédiaire de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH).

Contexte

Branche clé du tourisme, le secteur de l'hébergement est conduit à explorer sans cesse de nouveaux champs d'activité misant sur l'originalité et la qualité afin de rester compétitif, ce qui implique d'investir de manière constante. Or, le financement des investissements s'avère un défi pour de nombreux établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers, en raison de facteurs externes qui ne relèvent pas de leur responsabilité. C'est pourquoi la Confédération soutient les investissements dans le secteur de l'hébergement par l'intermédiaire de la SCH. L'efficacité de la SCH et de la promotion fédérale des investissements a fait l'objet de plusieurs études approfondies. Celles-ci révèlent que la promotion subsidiaire des investissements par la Confédération au travers de la SCH présente une structure adaptée aux objectifs visés et une dotation financière suffisante, mais qu'il reste un potentiel d'optimisation.

La stratégie touristique de la Confédération du 10 novembre 2021 met par conséquent l'accent sur le développement de la promotion fédérale des investissements, qui doit notamment se concentrer davantage sur l'amélioration des structures, le changement structurel et le développement durable. Le développement prévu de la SCH a en outre été annoncé dans le message du 25 janvier 2023 sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027 (FF 2023 554), qui a été adopté par le Parlement durant la session d'automne 2023.

Contenu du projet

Le projet a pour objectif d'optimiser et de développer la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement. Le développement prévu s'articule autour de quatre axes stratégiques :

Aménagement d'incitations financières par la SCH, sous forme de prêts à des conditions préférentielles réservés aux projets méritant particulièrement d'être encouragés.

Flexibilisation du principe d'investissement, jusqu'ici focalisé sur l'immobilier.

Renforcement de la fonction de la SCH en tant que centre de compétences de référence pour l'encouragement de l'hébergement, via l'inscription de ses activités de transfert de connaissances dans la loi.

Modernisation des bases légales de la SCH sur le plan formel.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	8
1.2.1 Objectifs du développement de la promotion des investissements dans le secteur de l’hébergement	8
1.2.2 Définir des priorités dans l’encouragement de la SCH	9
1.2.3 Flexibiliser l’encouragement de la SCH	11
1.2.4 Inscrire les activités de transfert de connaissances de la SCH dans la loi en vertu de son rôle de centre de compétences pour l’encouragement du secteur de l’hébergement	12
1.2.5 Moderniser les bases légales sur le plan formel	14
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
1.4 Classement d’interventions parlementaires	15
1.4.1 Motion 22.3021 CER-N « Garantir l’égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l’hébergement »	15
1.4.2 Motion 19.3234 Stöckli « Programme d’impulsion pour la rénovation des établissements d’hébergement dans l’Arc alpin »	16
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	17
2.1 Projet envoyé en consultation	17
2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	17
2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	18
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	19
4 Présentation du projet	19
4.1 Réglementation proposée	19
4.2 Adéquation des moyens requis	20
4.3 Mise en œuvre	20
5 Commentaire des dispositions	21
6 Conséquences	38
6.1 Conséquences pour la Confédération	38
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	39
6.3 Conséquences économiques	39
6.4 Conséquences sanitaires et sociales	40
6.5 Conséquences environnementales	40

7 Aspects juridiques	40
7.1 Constitutionnalité	40
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	41
7.3 Forme de l'acte à adopter	41
7.4 Frein aux dépenses	41
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	41
7.6 Conformité à la loi sur les subventions	42
7.6.1 Importance de la subvention	42
7.6.2 Gestion matérielle et financière de la subvention	42
7.6.3 Procédure d'octroi des contributions	43
7.6.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention	43
Bibliographie	43
Annexe	44
Titre acte normatif (<i>projet</i>)	FF 2025 ...

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La politique fédérale du tourisme se fonde sur la stratégie touristique adoptée par le Conseil fédéral le 10 novembre 2021¹, à travers laquelle ce dernier entend rendre le secteur touristique performant et compétitif sur le plan international et faire de la Suisse une destination touristique incontournable. La stratégie répond aux défis et aux besoins du tourisme suisse et définit des priorités qui permettent une mise en œuvre ciblée de la politique fédérale du tourisme. Le développement de la promotion fédérale des investissements en faveur du tourisme suisse est l'une de ces priorités. Le message du Conseil fédéral du 25 janvier 2023 sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027², adopté durant la session d'automne 2023 par le Parlement, nomme d'ailleurs expressément le développement de la promotion des investissements au titre des domaines prioritaires de la politique du tourisme, à côté du développement durable du tourisme et de la transformation numérique. Le projet législatif présenté porte précisément sur ce domaine prioritaire.

Le secteur de l'hébergement est une branche clé du tourisme. Sans possibilités d'hébergement, il n'y a pas de tourisme, ou alors que dans une mesure très limitée. Pour rester compétitif, le secteur de l'hébergement est conduit à explorer sans cesse de nouveaux champs d'activité misant sur l'originalité et la qualité. D'où la nécessité d'investir de manière régulière et constante.

Or, le financement des investissements s'avère un défi pour de nombreux établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers. Les champs d'activité des entreprises touristiques impliquent souvent une forte intensité capitalistique et des coûts fixes élevés. À cela s'ajoutent la cyclicité des revenus (saisonnalité et dépendance vis-à-vis des conditions météorologiques), des marges faibles (concurrence mondiale pour attirer les touristes) et un niveau de coût relativement important en comparaison internationale, doublé de structures de coûts parfois défavorables (rapport entre le nombre de chambres et l'offre dans les segments restauration, bien-être ou séminaires, p. ex.). En conséquence, le secteur de l'hébergement se caractérise par une rentabilité tendancielle faible, surtout dans les établissements des lieux de vacances³.

Les destinations touristiques alpines ou rurales se trouvent par ailleurs souvent dans des régions structurellement faibles, où les champs d'activité possibles et les ressources en personnel sont limités. Se tourner vers d'autres activités et modèles d'affaires porteurs s'avère une gageure et implique une plus grande prise de risques. Les bailleurs de fonds propres n'obtiennent de ce fait que difficilement un rendement conforme au risque, comme en témoigne la faible liquidité du marché immobilier dans

¹ Conseil fédéral (2021a).

² FF 2023 554

³ OCDE (2018), notamment pp. 44-45.

les destinations de vacances. La réaffectation d'établissements d'hébergement y est restreinte, que ce soit en raison de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS)⁴, des plans de zones communaux ou du recul démographique. Les investissements dans les infrastructures d'hébergement des destinations de vacances alpines ou rurales se caractérisent donc par des primes de risque comparativement plus élevées.

L'hôtellerie de vacances dans les régions alpines et rurales présente un besoin de modernisation estimé à 830 millions de francs par an afin de maintenir l'étendue et la qualité de l'offre. Or les investissements effectifs oscillent entre 600 millions et 700 millions de francs par an, ce qui signifie qu'il manque chaque année entre 130 et 230 millions d'investissements pour préserver la qualité des infrastructures existantes⁵.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Confédération soutient les investissements dans le secteur de l'hébergement à travers la Société suisse de crédit hôtelier (SCH), en vertu de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement⁶.

Par l'intermédiaire de la SCH, la Confédération vise à préserver et à améliorer la compétitivité et le développement durable du secteur de l'hébergement. À cet effet, elle accorde, à titre subsidiaire par rapport aux bailleurs de fonds privés, des prêts pour la modernisation ou l'acquisition d'établissements d'hébergement, la construction de nouveaux bâtiments et les reprises de crédit. Au 31 décembre 2023, son encours de crédit s'élevait à 229 millions de francs, répartis entre 278 établissements⁷. L'effet incitatif produit par la SCH en termes de financement s'explique par le fait qu'au travers de sa contribution subsidiaire, elle comble une lacune de financement non couverte par des bailleurs de fonds privés et assume dès lors un risque accru. Cette prise de risque se traduit par des taux d'intérêt plus bas pour les prêts de rang subordonné, des taux de nantissement tendanciellement plus élevés vis-à-vis des banques et un coût moyen pondéré du capital moindre (*weighted average cost of capital*, WACC), ce qui permet d'augmenter le potentiel de financement des établissements d'hébergement⁸.

La SCH offre en outre des prestations de conseil, avant tout des évaluations d'entreprises, des études de faisabilité et des expertises de conformité. Pour éviter toute distorsion du marché, la SCH est tenue de facturer ses prestations de conseil à prix coûtant. Les activités de transfert de connaissances librement accessibles en faveur du secteur de l'hébergement viennent compléter son champ d'action.

L'efficacité de la SCH et de la promotion fédérale des investissements dans le secteur du tourisme a fait l'objet de plusieurs études⁹. L'effet de levier des approbations de prêts de la SCH avoisine un facteur de 5,7¹⁰. Autrement dit, chaque franc accordé sous

4 RS 702

5 Hanser Consulting AG (2021), p. 55.

6 RS 935.12

7 SCH (2024), p. 3.

8 Haute école de Lucerne (2021b), pp. 4-7.

9 Haute école de Lucerne / BHP – Brugger und Partner AG (2020), Hanser Consulting AG (2021), Haute école de Lucerne (2021a), Haute école de Lucerne (2022) et Université de Berne / Kohl & Partner (Schweiz) AG (2021).

10 Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

forme de prêt par la SCH rapporte 5,7 francs d'investissements au secteur de l'hébergement.

Les études menées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) montrent que la promotion fédérale des investissements via la SCH présente globalement une structure adaptée aux objectifs visés et une dotation financière suffisante¹¹. La comparaison avec les pays dans lesquels le soutien aux investissements dans le secteur de l'hébergement affiche une structure similaire corrobore ce constat¹².

Durant les années 2020 et 2021, marquées par la pandémie de COVID-19, la SCH a apporté son soutien à ses clients en manque de liquidités, notamment en facilitant la suspension d'amortissements pour un montant total d'environ 22 millions de francs¹³. En 2020, elle a en outre accordé des prêts pour le financement rétroactif d'investissements que les établissements d'hébergement avaient effectués en 2018 et 2019 en mobilisant leur excédent de trésorerie (cash-flow). Cette mesure a contribué de manière décisive à pallier les problèmes de liquidités des établissements d'hébergement durant la pandémie de COVID-19. Depuis 2019, la SCH n'a enregistré aucune perte sur les prêts accordés.

Les études effectuées mettent en évidence un haut taux de satisfaction parmi les acteurs touristiques à l'égard du programme de financement de la SCH. Tant la maîtrise des questions financières que la mise à disposition d'une source de financement subsidiaire sont perçues de manière positive. En plus d'être dotée d'un savoir-faire financier très apprécié des banques et des cantons, la SCH fait référence en matière d'investissements dans le secteur de l'hébergement, ce qui a un effet d'entraînement pour les prêts bancaires et les subsides cantonaux. Des projets d'investissement peuvent se concrétiser sur la base d'une expertise de la SCH, même sans soutien financier de cette dernière.

Les importants travaux de fond réalisés ont toutefois également mis en lumière un potentiel d'optimisation. Ainsi, la promotion des investissements pourrait mettre plus l'accent sur l'amélioration des structures, le changement structurel et le développement durable.

La promotion des investissements par l'intermédiaire de la SCH sera optimisée et développée à la faveur du projet de loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (P-LESH) détaillé dans le présent rapport. Le P-LESH a pour objectif d'axer davantage l'encouragement de la SCH sur l'amélioration des structures, le changement structurel et le développement durable.

¹¹ Hanser Consulting AG (2021), p. 112.

¹² Rapport du Conseil fédéral du 24 octobre 2018 en réponse au postulat 17.3429 Rieder. Disponible sur www.parlement.ch > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

¹³ Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Objectifs du développement de la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement

Les importantes études effectuées ont montré qu'il n'était pas nécessaire de revoir en profondeur l'organisation de la SCH ni de donner à cette dernière une orientation entièrement nouvelle. L'exploitation du potentiel d'optimisation est donc appelée à se faire en développant le système d'encouragement existant.

Il s'agit notamment d'axer davantage l'encouragement de la SCH sur l'amélioration des structures et la mutation structurelle ainsi que sur le développement durable. Les quatre axes stratégiques poursuivis seront présentés de façon plus détaillée dans les sections suivantes.

- Définir des priorités dans l'encouragement de la SCH : la SCH est appelée à privilégier les incitations financières sous forme de prêts à des conditions préférentielles pour les projets particulièrement méritants.
- Flexibiliser l'encouragement de la SCH : le principe d'investissement, aujourd'hui focalisé sur l'immobilier, doit être flexibilisé.
- Inscrire les activités de transfert de connaissances de la SCH dans la loi : la SCH s'est imposée comme le centre de compétences de référence pour l'encouragement de l'hébergement. Cette fonction doit être renforcée via l'inscription de ses activités de transfert de connaissances dans la loi. Il ne s'agit pas de confier une nouvelle tâche à la SCH, mais d'entériner des activités déjà existantes.
- Moderniser les bases légales sur le plan formel.

Lors des travaux de fond menés sur la promotion des investissements par la SCH, d'autres options que le système d'encouragement actuel sous forme de prêts ont également été étudiées. Parmi les solutions possibles, on compte des cautionnements, des fonds immobiliers hôteliers, une centrale d'émission pour des investissements touristiques au moyen d'emprunts publics ou des fonds communs de créances avec des placements privés. Toutes ces options ont en commun de ne pas forcément présenter plus d'avantages qu'un système d'encouragement sous forme de prêts¹⁴, alors qu'une refonte de l'encouragement du secteur de l'hébergement comporterait forcément un lot d'incertitudes et un coût de transaction élevé, tant sous l'angle de la mise en œuvre que sous l'angle de l'effet d'encouragement visé. Les solutions de remplacement évoquées ont donc été écartées.

Un autre axe stratégique envisagé consistait à atténuer le conflit d'objectifs entre l'autofinancement et l'effet des mesures d'encouragement dans un environnement de taux d'intérêt bas. En effet, la SCH est tenue de s'autofinancer et de couvrir ses pertes éventuelles par le recours à des réserves ordinaires et à des réserves libres, par le report de bénéfices et par des corrections de valeurs. Or un peu plus de 80 % de ses recettes proviennent de ses activités de financement et sont essentiellement issues du produit des intérêts. Un environnement de taux durablement bas tel que celui que nous avons

¹⁴ Haute école de Lucerne (2021a), pp. 162-164 et 167-168.

connu jusqu'à récemment représente un défi de taille pour la SCH : il lui est alors impossible de maintenir sa capacité d'autofinancement sans relever fortement les taux d'intérêt qu'elle perçoit, ce qui implique toutefois une diminution de l'effet d'encouragement. Afin de concilier l'impact des mesures d'encouragement et la possibilité de la SCH de s'autofinancer dans un environnement de taux d'intérêt durablement bas, un modèle de contribution aux coûts d'exploitation a été élaboré sur la base de critères objectivement mesurables dans le cadre des travaux de fond sur le développement de la SCH¹⁵. Vu les changements intervenus sur le front des taux d'intérêt et la situation budgétaire difficile de la Confédération, la mise en place d'un modèle de contribution aux coûts d'exploitation de la SCH par la Confédération dans un contexte de taux durablement bas a été abandonnée.

Afin que son prêt permette à la SCH de soutenir un maximum de projets et d'exercer ainsi un large impact tout en s'autofinçant, la Confédération renonce à toute rémunération sur le capital octroyé. Sans cela, la SCH verrait sa marge d'intérêt réduite et serait contrainte d'augmenter les intérêts sur ses prêts pour pouvoir s'autofinancer, ce qui réduirait du même coup l'impact de son encouragement. Le prêt accordé par la Confédération à la SCH demeurera par conséquent sans intérêt.

1.2.2 Définir des priorités dans l'encouragement de la SCH

Le projet proposé a pour objectif d'accroître l'impact de l'encouragement de la SCH en axant davantage la promotion des investissements sur l'amélioration des structures, la mutation structurelle et le développement durable. Les priorités sont concrétisées au moyen des prescriptions matérielles prévues par les bases légales et des incitations financières fournies via l'octroi de prêts.

Les prescriptions matérielles figurant aujourd'hui dans les bases légales de la SCH accordent un degré de priorité adéquat dans le domaine du changement structurel. En clair, elles sont conçues de manière à laisser agir les forces du marché et à soutenir le changement structurel qui en découle ; on évite ainsi que l'activité de la SCH soit de nature à figer les structures. La rentabilité de l'établissement d'hébergement et la capacité à supporter la charge du prêt sont par exemple posées comme des conditions. Les dispositions de l'ordonnance du 18 février 2015 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement¹⁶ concernant la taille minimale de l'établissement d'hébergement et le montant minimal du prêt permettent en outre de cibler l'encouragement avant tout sur les grandes structures d'hébergement, évitant ainsi une dispersion des fonds engagés par la SCH.

La SCH contribue de ce fait déjà de manière déterminante au changement structurel dans le secteur de l'hébergement. Ses activités d'encouragement ont pour objectif d'aider les établissements d'hébergement à accroître leur productivité. Les investissements cofinancés par la SCH sont souvent destinés à l'augmentation des capacités.

¹⁵ Haute école de Lucerne (2022), pp. 42-49.

¹⁶ RS 935.121

Les mesures de construction au bénéfice d'un soutien peuvent conduire à une plus grande efficacité des processus ou à des économies d'échelle.

Les bases légales en vigueur de la SCH ne correspondent cependant plus à la conception actuelle du développement durable que la Confédération a esquissée dans la Stratégie du 23 juin 2021 pour le développement durable 2030 (SDD 2030)¹⁷. La définition de la durabilité qui ressort des bases légales de la SCH doit par conséquent être actualisée, ce qui passe par le remplacement du concept statique de « durabilité » par le concept dynamique de « développement durable », à savoir une évolution soutenable sur le long terme sur les plans tant économique que social et écologique. L'exercice de la responsabilité écologique et sociétale n'est pas seulement une fin en soi, mais sert également l'intérêt économique de la politique du tourisme. L'attrait de la place touristique suisse repose dans une large mesure sur la qualité du paysage et du tissu bâti. Ces précieux facteurs d'implantation doivent être préservés et renforcés pour que le tourisme et la population locale puissent en profiter sur la durée. Le développement durable dans la politique fédérale du tourisme est donc toujours à mettre en rapport avec la qualité architecturale du paysage, des constructions et des sites.

La SCH a élaboré une stratégie de durabilité¹⁸, qui traduit la manière dont sa contribution au développement durable s'exprime dans son activité. La stratégie s'applique aussi bien aux aspects opérationnels de la SCH (son utilisation des ressources et ses conditions de travail, p. ex.) qu'à l'impact de ses produits et services (octroi de prêts, conseil et transfert de connaissances). Dans le cadre de cette stratégie, la SCH se fixe, dans la mesure du possible, des objectifs mesurables et rend compte de leur réalisation.

Le P-LESH prévoit en outre que les projets de la SCH qui favorisent particulièrement le développement durable ou le changement structurel peuvent bénéficier de prêts à des conditions préférentielles. Celles-ci sont fixées de manière individuelle : lorsqu'un projet mérite particulièrement d'être soutenu, la SCH peut en tenir compte en réduisant le taux d'intérêt appliqué au prêt, comme elle le fait déjà aujourd'hui. Ce concept d'éligibilité particulière à l'encouragement est nouvellement inscrit dans la loi.

Afin d'amplifier l'impact positif sur le changement structurel et le développement durable, le concept d'éligibilité particulière à l'encouragement est axé sur l'accroissement de la compétitivité des destinations (implantation d'entreprises leaders dans des régions périphériques et prolongation des saisons, p. ex.) et du secteur de l'hébergement (capacité d'innovation exceptionnelle, jeunes entreprises et transmissions d'entreprises, p. ex.) ainsi que sur le renforcement de la durabilité sociale (développement de l'économie de proximité grâce à la collaboration avec des producteurs locaux, notamment dans l'agriculture, investissements dans des logements pour le personnel et augmentation de l'attrait de l'emploi, p. ex.) et de la durabilité écologique (promotion de l'économie circulaire ou de la biodiversité par le biais de façades et de toits végétalisés et d'aménagements extérieurs naturels, p. ex.). Le concept sera aussi précisé au moyen d'une communication transparente et proactive de la SCH.

¹⁷ Conseil fédéral (2021b), p. 6.

¹⁸ www.sgh.ch > A notre propos > Durabilité (consulté le 23.12.2024).

Vu l'ampleur, la complexité et la dynamique propres au thème de la durabilité, une flexibilité maximale s'impose dans la mise en œuvre de la contribution au développement durable. C'est la raison pour laquelle les règles détaillées sur ce point ne sont pas définies dans le P-LESH. Par ailleurs, une réglementation détaillée à l'échelon légal aurait pour effet de transférer la responsabilité de la SCH à la Confédération, ce qui serait tout à fait contraire aux rôles qu'assument respectivement ces deux entités.

Dans le cadre du concept d'éligibilité particulière à l'encouragement, la SCH continue à pouvoir accorder des prêts à des conditions particulièrement attrayantes. Jusqu'ici, celles-ci consistaient en une réduction du taux d'intérêt. Avec le projet proposé, la SCH pourra également prolonger la durée du prêt ou suspendre l'obligation d'amortir la dette pendant les premières années suivant l'obtention du prêt (les 3 à 5 premières années, p. ex.). Il est prévu que la SCH garde sa marge d'appréciation s'agissant de l'éligibilité particulière à l'encouragement. Autrement dit, la SCH continuera à déterminer elle-même comment soutenir la contribution d'un prêt au développement durable et à la compétitivité au travers de conditions préférentielles, et comment en assurer le financement. La mise en œuvre de ce concept est placée sous la surveillance du SECO.

1.2.3 Flexibiliser l'encouragement de la SCH

Afin de maintenir et d'augmenter la compétitivité du tourisme suisse, il est important que les entreprises touristiques puissent s'engager dans de nouveaux champs d'activité porteurs en alliant flexibilité et agilité. L'encouragement de la SCH vise en premier lieu l'aspect immobilier. Or qui dit projets immobiliers dit longues phases de planification et de mise en œuvre. Aujourd'hui, la SCH ne peut promouvoir que de manière limitée les investissements axés sur un ajustement flexible des produits. Les études réalisées ont révélé qu'il y avait dans la pratique actuelle d'encouragement de la SCH un manque de clarté au niveau des buts des prêts s'agissant des biens mobiliers et des infrastructures numériques (art. 4 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement). Dans le cadre d'un projet de construction, la SCH soutient actuellement l'investissement dans sa globalité, biens mobiliers compris. En l'absence d'un projet de construction, il n'est pas toujours possible de bénéficier d'un soutien par la SCH. En ciblant les investissements immobiliers, la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement entraîne dans la pratique une inégalité de traitement. Le projet de loi prévoit de remédier à cette inégalité.

Les buts des prêts sont clarifiés dans le projet de loi de manière que la SCH puisse octroyer des prêts à toutes les immobilisations corporelles (immobilières et mobilières) nécessaires à l'exploitation d'établissements. Ce léger élargissement de la définition permet de veiller à ce que l'ensemble des établissements bénéficient des mêmes conditions. Il permettra également de promouvoir la transformation numérique au sein des établissements, via l'investissement dans des bornes de check-in automatiques ou des équipements de domotique, par exemple. Les investissements dans le développement de logiciels ou dans des licences restent en revanche exclus.

Les études approfondies menées ont montré qu'une flexibilisation de l'encouragement de la SCH dans le financement d'investissements numériques, notamment dans le dé-

veloppement de logiciels ou dans des licences, n'est pas applicable. Les notions associées à la transformation numérique manquent de clarté, et il serait difficile de délimiter un encouragement de la SCH dans ce domaine par rapport aux champs d'action d'autres instruments de promotion (en particulier d'Innotour et de la Nouvelle politique régionale [NPR]). L'investissement dans le numérique se caractériserait en outre souvent par des prêts de taille modeste. Or l'octroi de petits crédits par la SCH doit être évité pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les petits crédits entraînent des frais de traitement élevés par rapport au montant du prêt. Réduire ces frais de traitement reviendrait à renoncer aux garanties, ce qui se traduirait pour la SCH par une prise de risque accrue. Reste à savoir par ailleurs si des petits crédits fournis par la SCH susciteraient une demande, étant donné qu'il existe déjà sur le marché des offres de leasing pour ce type d'investissements¹⁹. Enfin, les petits crédits ne correspondent pas à la mission de la SCH.

Tous ces éléments plaident en faveur du maintien du reste des dispositions légales encadrant l'octroi de prêts. Les prêts pour toutes les immobilisations corporelles nécessaires à l'exploitation d'établissements (y c. les prêts pour les biens mobiliers) doivent en principe être garantis par un gage immobilier ou d'une autre manière et se monter à 100 000 francs au moins. Ce type de prêts est au cœur des activités de la SCH et relève de ses compétences clés. On exclut ainsi le risque que la SCH se retrouve sous pression d'accorder des petits crédits ou des prêts non garantis pour des immobilisations corporelles mobilières nécessaires à l'exploitation d'établissements. Par ailleurs, cela permet d'assurer qu'il s'agit bien là d'un soutien et non pas d'un frein au changement structurel et d'éviter une dispersion des ressources limitées de la SCH.

1.2.4 Inscrire les activités de transfert de connaissances de la SCH dans la loi en vertu de son rôle de centre de compétences pour l'encouragement du secteur de l'hébergement

La SCH, qui s'est imposée comme un centre de compétences d'importance nationale s'agissant de l'encouragement du secteur de l'hébergement, est perçue comme telle aussi bien par les acteurs du marché que par les cantons et les communes. En sa qualité de partenaire de confiance, elle exerce un impact confirmé par plusieurs études et évaluations. Outre les activités de financement, son rôle de centre de compétences comprend des prestations de conseils individuels et des activités de transfert de connaissances interentreprises. En tant que médiatrice de savoirs, la SCH améliore en outre l'efficacité de l'interaction entre les acteurs impliqués dans l'encouragement.

Les prestations de conseil individuelles que la SCH propose aux entreprises se limitent aux questions d'investissement et de financement ainsi qu'aux questions de stratégie connexes, et doivent être offertes à prix coûtant. Il doit en rester ainsi à l'avenir.

¹⁹ Haute école de Lucerne (2022), p. 101.

Les activités de transfert de connaissances, en revanche, ne sont pas individuelles et empruntent différents canaux, dont des forums, des publications, des exposés ou des mandats d'enseignement. Elles sont complétées par des informations générales concernant les jeunes entreprises et la transmission d'entreprise. Le transfert de connaissances de la SCH prend souvent la forme d'une collaboration avec les acteurs du secteur de l'hébergement, comme en témoigne le forum financier de la SCH. Ce dernier se tient chaque année dans le cadre de l'Hospitality Summit, organisé par l'association professionnelle HotellerieSuisse. La SCH publie en outre un benchmark hôtelier en collaboration avec HotellerieSuisse et organise le Hotel Innovation Award conjointement avec l'association professionnelle GastroSuisse.

Les activités de la SCH qui relèvent du transfert de connaissances sont bien distinctes de ses prestations de conseils individuelles payantes à l'intention des entreprises. De par ses activités d'encouragement, la SCH dispose de connaissances financières approfondies, qui recouvrent notamment des situations de financement complexes. Elle allie ce bagage financier à son savoir-faire touristique, qui englobe une expertise touchant à l'intégration et au développement des établissements et projets hôteliers dans les destinations.

En d'autres termes, le savoir-faire dont la SCH dispose en matière d'investissement, de financement et de questions stratégiques afférentes est unique en son genre. Il s'agit donc de s'assurer que ces connaissances continuent d'être mises en valeur dans le cadre d'activités de transmission et soient accessibles aux acteurs de l'industrie du tourisme. Ce faisant, la SCH veille à ce que ses activités de transfert de connaissances soient fournies à titre subsidiaire et ne concurrencent pas les offres émanant d'acteurs du secteur privé.

Ne figurant pas à ce jour dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, les activités de la SCH en matière de transfert de connaissances sont expressément inscrites dans le P-LESH au titre des tâches incombant à la société. Les connaissances transférées sont en grande partie acquises dans le cadre des activités de prêt soutenues par la Confédération et ne peuvent être financées directement sur le marché. Pour ce faire, la SCH utilise donc les revenus issus de ses activités de financement. Au cours des dernières années, les charges de personnel de la SCH au titre de ses activités de transfert de connaissances se sont montées à quelque 150 000 francs par an²⁰.

Les activités de transfert de connaissances de la SCH doivent se poursuivre si possible dans la même mesure, sans s'intensifier. Leur étendue actuelle est adéquate pour atteindre les objectifs visés, alors que leur développement risquerait de provoquer des distorsions de la concurrence et de contrevenir au principe de subsidiarité qui régit l'aide fédérale.

20 Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

1.2.5 Moderniser les bases légales sur le plan formel

La loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement ne correspond plus aux exigences actuelles de la Confédération, que ce soit sur le plan formel ou en matière de gouvernance. Elle n'est par exemple pas subdivisée en sections. De plus, elle ne règle l'organisation de la SCH que de façon sommaire et renvoie à l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, aux statuts de la SCH du 18 juin 2015²¹ et au règlement interne de la SCH du 26 février 2015²². Or, selon les principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise et la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, les dispositions essentielles relatives à l'organisation devraient être réglées à l'échelon législatif. Ces dispositions sont par conséquent réunies dans le P-LESH, qui deviendra la loi d'organisation de la SCH. Le nombre d'actes applicables à la SCH sera ainsi réduit. Les statuts et le règlement interne de cette dernière ne devront plus être approuvés par le Conseil fédéral et ne seront plus publiés dans le Recueil systématique du droit fédéral. Les bases juridiques de la SCH s'en trouveront simplifiées.

Par ailleurs, la caractérisation de la forme juridique de la SCH doit être modifiée. La formulation en vigueur selon laquelle la SCH est une « société coopérative de droit public » est trompeuse, étant donné que la société présente des divergences par rapport à ce que prévoient les règles caractérisant les sociétés coopératives de droit privé. La SCH sera par conséquent qualifiée de corporation de droit public. Les corporations de droit public sont des groupements de personnes organisés de manière corporative qui relèvent du droit public. Elles représentent des entités administratives qui sont placées sous la souveraineté de l'État et qui accomplissent des tâches publiques. La SCH remplit tous ces critères. Ce changement de dénomination n'entraîne aucune conséquence matérielle pour la SCH, ses membres ou les prêts qu'elle accorde.

Les analyses sur la gouvernance se sont également penchées sur l'importance de l'organisation corporative de la SCH et ont conclu que cette dernière était conçue comme un partenariat public-privé au plus proche du marché. Perçue sur le marché comme un centre de compétences indépendant (de la Confédération) pour le secteur de l'hébergement, la SCH peut à ce titre réaliser des évaluations indépendantes pour des banques, des investisseurs, des cantons et des communes. Partenaire à part entière des bailleurs de fonds privés, elle est en mesure de négocier avec eux d'égal à égal. L'implication d'acteurs privés est dès lors capitale pour l'accomplissement des tâches de la SCH, raison pour laquelle l'organisation corporative de cette dernière est maintenue.

²¹ RS 935.121.41

²² RS 935.121.42

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

Le projet proposé est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²³. Il fournit une contribution à la mise en œuvre de la SDD 2030²⁴.

Le projet contribue en outre grandement à la mise en œuvre de l'objectif 5 de la stratégie touristique de la Confédération²⁵.

1.4 **Classement d'interventions parlementaires**

Le projet propose de classer deux interventions parlementaires.

1.4.1 **Motion 22.3021 CER-N « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement »**

Dans son avant-projet, le Conseil fédéral a soumis pour discussion la suppression de la limitation géographique de l'activité de prêt de la SCH dans le but de mettre en œuvre la motion 22.3021 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) du 21 février 2022 (« Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement »). Il a toutefois précisé dans les documents mis en consultation qu'il était opposé à la mise en œuvre de cette motion et, partant, à l'extension de l'activité de prêt de la SCH à toute la Suisse.

L'extension du périmètre d'encouragement demandée par la motion a également été rejetée par la grande majorité des participants à la consultation (ch. 2.).

Les conditions du secteur de l'hébergement dans les zones urbaines sont dans l'ensemble attrayantes, et aucune défaillance générale du marché n'est à déplorer s'agissant du financement des investissements. La promotion des investissements par la Confédération dans les zones urbaines engendrerait donc des effets d'aubaine indésirables.

L'extension du périmètre d'encouragement de la SCH à l'ensemble du pays viderait largement de son sens la justification initiale de l'intervention de l'État dans le secteur de l'hébergement, notamment parce qu'un secteur spécifique bénéficierait alors de conditions de prêt particulières à l'échelle du pays.

Le tourisme a très bien surmonté les conséquences de la pandémie de COVID-19, y compris dans les villes. L'urgence d'un encouragement supplémentaire ressentie par le Parlement au moment où les deux motions ont été déposées n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

²³ FF 2024 525, p. 111

²⁴ FF 2024 525, p. 123

²⁵ Conseil fédéral (2021a).

En outre, la situation budgétaire difficile et les déficits de plusieurs milliards de francs prévus durant les années du plan financier ne laissent aucune marge de manœuvre à la Confédération pour de nouvelles dépenses. Les coûts découlant de la mise en œuvre de la motion 22.3021 CER-N auraient donc dû être financés par les liquidités disponibles de la SCH ou par l'établissement de priorités dans l'encouragement, ce qui se serait fait aux dépens des régions incluses dans le périmètre d'encouragement actuel.

Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre de la motion 22.3021 CER-N a été abandonnée. Il est proposé de classer la motion, conformément à l'art. 122, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)²⁶.

1.4.2 Motion 19.3234 Stöckli « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin »

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a soumis pour discussion l'avant-projet d'une nouvelle loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers en vue de mettre en œuvre la motion 19.3234 Stöckli du 21 mars 2019 (« Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin »). Il a toutefois précisé dans les documents mis en consultation qu'il était opposé à la mise en œuvre de la motion et, partant, au programme d'impulsion demandé par celle-ci.

La consultation, qui a donné lieu à des avis très divergents à ce sujet, n'a pas permis de dégager un soutien solide pour le programme d'impulsion (ch. 2). Un argument qui plaide contre sa mise en œuvre est que le programme d'impulsion grèverait le budget de la Confédération de dépenses supplémentaires à hauteur de 195 millions de francs. Ces dépenses devraient être financées par des coupes dans d'autres domaines, alors même que des efforts d'économie considérables doivent déjà être consentis.

Le programme d'impulsion est en outre complexe et implique de mobiliser d'importantes ressources pour sa mise en œuvre. En effet, pour pouvoir accorder des contributions à fonds perdu à des établissements dont les bâtiments répondent à certaines conditions énergétiques, la SCH serait amenée à adapter ses structures d'exécution et à mettre à niveau ses connaissances.

Il convient par ailleurs de relever qu'il existe déjà de nombreux programmes fédéraux qui soutiennent la rénovation énergétique de bâtiments par l'octroi de contributions à fonds perdu. Parmi les programmes d'encouragement qui fournissent des prestations de conseil et soutiennent financièrement les rénovations énergétiques de particuliers ou d'entreprises, on peut notamment citer le programme d'impulsion pour le remplacement des installations de production de chaleur et pour des mesures d'efficacité énergétique, disponible depuis 2025, et l'offre de conseil en énergie via SuisseEnergie. Le secteur de l'hébergement profite également de ces programmes.

²⁶ RS 171.10

On ne peut donc exclure que l'encouragement supplémentaire par le biais du programme d'impulsion proposé génère d'importants effets d'aubaine. Le soutien généreux qui résulterait de la combinaison de différents programmes risquerait en outre de favoriser le maintien des structures dans le secteur de l'hébergement.

La promotion spécifique de rénovations énergétiques dans ce secteur constituerait une mesure de politique industrielle, ce à quoi s'opposent le Conseil fédéral et environ la moitié des participants à la consultation.

Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre de la motion 19.3234 a été abandonnée. Il est proposé de classer la motion, conformément à l'art. 122, al. 3, LParl.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Projet envoyé en consultation

Le projet mis en consultation était composé de trois éléments.

Développement de la SCH : la révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement a pour but de développer la SCH et d'optimiser l'impact de ses activités d'encouragement (ch. 1.2).

Extension du périmètre d'encouragement à toute la Suisse : la mise en œuvre de la motion 22.3021 CER-N a été présentée dans le cadre de la consultation. Le Conseil fédéral a soumis pour discussion la suppression de la limitation géographique de l'activité de financement de la SCH.

Programme d'impulsion : le Conseil fédéral a également proposé l'avant-projet d'une nouvelle loi fédérale sur un programme d'impulsion limité dans le temps visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers pour mettre en œuvre la motion 19.3234 Stöckli.

Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral s'est dit favorable à un développement de la SCH, mais résolument opposé à la mise en œuvre des deux motions.

2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Les résultats de la consultation sont présentés en détail dans le rapport ad hoc²⁷.

La majorité des participants ont soutenu sans réserve le développement de la promotion des investissements par la Confédération au travers de la SCH, qui s'articule autour de quatre axes stratégiques (définition de priorités dans l'encouragement, flexibilisation de l'encouragement, transfert de connaissances, modernisation formelle) ; 31 participants sur 40 ont soutenu le projet de développement de la SCH tel que proposé par le Conseil fédéral.

²⁷ Le rapport sur les résultats de la consultation est publié à l'adresse suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DEFR.

L'extension du périmètre d'encouragement de la SCH à toute la Suisse afin de mettre en œuvre la motion 22.3021 CER-N a par contre été rejetée par la grande majorité des participants à la consultation, dont 19 cantons et 3 représentants des régions de montagne et des zones rurales. Elle a principalement été soutenue par les participants qui en auraient directement profité, notamment 5 cantons, 2 représentants des villes et 4 associations professionnelles de la branche du tourisme. Parmi les participants favorables à l'extension, seule une minorité ont formulé une demande d'adaptation, sous la forme d'une augmentation des ressources financières de la SCH.

Le programme d'impulsion visant à mettre en œuvre la motion 19.3234 Stöckli a fait débat. La plupart des avis reçus étaient soit favorables soit opposés au principe même d'un programme d'impulsion, seules quelques remarques ayant été formulées concernant des points de détail. Une faible majorité numérique s'est exprimée en faveur d'un tel programme. Ce résultat tient principalement aux avis soumis par les autres milieux intéressés, notamment les associations professionnelles de la branche du tourisme et les organisations représentant les régions de montagne. Parmi les cantons, les partis et les organisations faïtières nationales, la moitié environ ont rejeté, et l'autre moitié ont approuvé le programme d'impulsion. Les cantons ayant exprimé leur soutien sont ceux qui comptent des régions fortement touristiques situées en altitude. À l'inverse, la plupart des cantons s'étant prononcés contre le programme d'impulsion sont situés en basse altitude.

2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation a montré que le développement de la SCH fait l'unanimité. Seuls quelques participants ont formulé des demandes d'adaptation, qui exprimaient des opinions individuelles ou contredisaient les opinions d'autres participants. Les avis reçus ont toutefois mis en lumière la nécessité de préciser le commentaire des dispositions afin de pouvoir clarifier les questions soulevées durant la consultation.

Le net rejet de l'extension du périmètre d'encouragement de la SCH demandée par la motion 22.3021 CER-N confirme la position du Conseil fédéral, qui était résolument opposé à la mise en œuvre de cette motion. Le périmètre d'encouragement ne sera donc pas étendu à toute la Suisse (ch. 1.4.1), et l'article concernant la limitation géographique de l'activité de prêt de la SCH est maintenu dans le P-LESH.

Il est également ressorti de la consultation que le programme d'impulsion présenté pour mettre en œuvre la motion 19.3234 Stöckli fait débat. Les arguments avancés en faveur du programme d'impulsion relevaient principalement de la politique énergétique, alors que ce programme n'aurait encouragé que les investissements touristiques. Il existe déjà des instruments fédéraux qui contribuent à la rénovation énergétique de bâtiments. Ces instruments sont en outre développés et complétés en continu. Le Conseil fédéral et environ la moitié des participants à la consultation ont rejeté l'encouragement spécifique de rénovations énergétiques dans le secteur de l'hébergement. Certains participants ont par ailleurs souligné qu'il convient, au besoin, d'examiner l'adaptation d'instruments existants avant d'en créer de nouveaux. L'avant-projet de

loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers est par conséquent abandonné, et il est proposé de classer la motion 19.3234 Stöckli.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le SECO réalise régulièrement des comparaisons internationales de la politique et de la promotion du tourisme, qu'il intègre à la conception de la politique du tourisme. Par ailleurs, l'évolution sur la scène internationale est suivie en continu, entre autres grâce au rôle actif joué par le SECO dans l'Organisation mondiale du tourisme de l'ONU (UN Tourism) et dans le Comité du tourisme de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le rapport du Conseil fédéral du 27 septembre 2017 en réponse au postulat 17.3429 Rieder²⁸ relève que la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement fait partie intégrante des politiques touristiques des pays voisins de la Suisse. En Suisse, en Allemagne et en Autriche, cet encouragement se fait principalement par le biais de prêts à bas taux d'intérêt. L'Autriche et l'Allemagne accordent en outre des cautionnements ou des garanties et des contributions à fonds perdu dans le contexte de l'encouragement au secteur de l'hébergement. En France également, des prêts sont octroyés au secteur de l'hôtellerie, lequel bénéficie par ailleurs, comme en Italie, de fonds d'investissement et d'allègements fiscaux sur les investissements.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

La révision proposée vise à moderniser la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement en adaptant sa structure et ses formulations aux normes actuelles. Dans l'optique de s'aligner sur les normes de gouvernance actuelles notamment, les dispositions essentielles doivent être réglées à l'échelon législatif ; pour ce faire, un transfert dans la loi des dispositions concernées de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement est nécessaire.

Plusieurs nouveautés sont apportées sur le plan matériel. Dans l'article consacré au but de l'encouragement des investissements par la SCH, la notion statique de « durabilité » est remplacée par la notion dynamique de « développement durable », ce qui permet aussi d'accorder une plus grande priorité à cet aspect dans l'encouragement de la SCH. Il est de surcroît proposé d'inscrire dans la loi le concept de l'éligibilité particulière à l'encouragement. Par ailleurs, s'agissant des tâches de la SCH, le projet spécifie que cette dernière transmet son savoir unique en matière de financement du secteur de l'hébergement au moyen d'activités de transfert de connaissances. Les buts des prêts sont en outre précisés et flexibilisés, et incluent explicitement les biens mo-

²⁸ Disponible sur www.parlement.ch > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

biliers. Ce léger élargissement de la définition permet de veiller à ce que l'ensemble des établissements bénéficient des mêmes conditions.

Étant donné que la motion 22.3021 CER-N ne sera pas mise en œuvre, la limitation géographique de l'activité de financement de la SCH est maintenue (contrairement à ce qui était prévu dans l'avant-projet). L'article correspondant de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement est toutefois actualisé et précisé sur le plan linguistique dans le projet.

4.2 Adéquation des moyens requis

La SCH est chargée de l'exécution du mandat d'encouragement conféré par le P-LESH. Pour accomplir son mandat légal, elle continue de bénéficier d'un prêt sans intérêt de la Confédération se montant à quelque 236 millions de francs. Elle dispose en outre d'un capital social d'environ 28,4 millions et de réserves²⁹.

La SCH est conçue comme un partenariat public-privé proche du marché. Outre la Confédération, la SCH a pour partenaires les banques, les cantons, le secteur de l'hôtellerie, des entreprises du secteur privé, des associations ainsi que des particuliers. En 2023, la Confédération détenait 21 % de son capital social et les banques 53 %, tandis que la part du secteur de l'hébergement, du tourisme et d'autres branches ainsi que des particuliers totalisait 14 %. Le solde (12 %) était aux mains des cantons et des communes³⁰.

La SCH est une petite organisation performante qui emploie actuellement près de 11 équivalents plein temps³¹.

4.3 Mise en œuvre

La loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement sera, comme c'est le cas aujourd'hui, complétée par une ordonnance précisant les dispositions relatives à l'octroi de prêts (notamment concernant le montant maximal du prêt, le calcul de la valeur de rendement et le périmètre d'encouragement) et à l'organisation de la SCH (en particulier la composition du conseil d'administration).

La SCH reste chargée de l'exécution du mandat d'encouragement conféré par le P-LESH. L'exécution de la promotion des investissements par la SCH a fait ses preuves. Les travaux de fond concernant l'activité d'investissement et la promotion des investissements ont montré que l'exécution est adaptée aux objectifs visés et que la SCH dispose d'une dotation financière suffisante³². La majorité des participants à la consultation ont estimé que la promotion des investissements par la SCH était utile et efficace.

²⁹ SCH (2024), pp. 6-7.

³⁰ SCH (2024), p. 17.

³¹ SCH (2024), p. 19.

³² Hanser Consulting AG (2021), p. 5, Haute école de Lucerne (2022), pp. 29-32 et Haute école de Lucerne / BHP – Brugger und Partner AG (2020), p. 18.

La SCH est soumise à la surveillance du Conseil fédéral. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) surveille l'accomplissement par la SCH des tâches qui lui sont confiées et veille à l'utilisation conforme des fonds que la Confédération met à la disposition de la société au titre de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Il conclut à cet effet une convention avec la SCH portant sur le contrôle de gestion, le suivi des activités et l'établissement de rapports. Le SECO exerce la surveillance de la SCH sur mandat du DEFR.

La SCH a participé à la rédaction de l'avant-projet de révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Elle estime que la nouvelle réglementation remplit largement la condition d'exécutabilité.

La promotion des investissements par la SCH et l'exécution du mandat légal feront l'objet d'une évaluation périodique.

5 **Commentaire des dispositions**

Titre

L'introduction du sigle LESH dans le titre de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement vise à faciliter les renvois à cet acte.

Préambule

Le préambule ne fait plus référence à l'art. 75 de la Constitution (Cst.)³³, consacré à l'aménagement du territoire. La SCH n'est pas un instrument servant à l'aménagement du territoire. L'art. 103 Cst., qui confère à la Confédération des compétences en matière de politique structurelle, est suffisant pour servir de fondement à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. La cohérence avec les autres instruments de promotion de la politique touristique de la Confédération, comme Innotour et la NPR, est en outre assurée.

Section 1 : But et objet

Art. 1

Le P-LESH a pour but de maintenir et d'améliorer la compétitivité du secteur suisse de l'hébergement et de contribuer à son développement durable. La Confédération promeut à cet effet les investissements dans le secteur de l'hébergement par l'entremise de la SCH. Celle-ci encourage l'octroi de crédits par des bailleurs de fonds privés au moyen de différentes activités, notamment par des financements complémentaires, des conseils commerciaux et le transfert de connaissances. Le secteur de l'hébergement est un maillon essentiel de la chaîne de valeur du tourisme. L'encouragement de la SCH bénéficie donc à l'ensemble de l'économie touristique, en particulier dans les

régions de vacances saisonnières et les régions périphériques, car c'est là que le secteur de l'hébergement connaît les plus grandes difficultés et lacunes de financement.

La SCH est un instrument de promotion économique. Elle a pour principal but de maintenir et d'améliorer la compétitivité du secteur de l'hébergement, tout en veillant à ce que ce dernier assume ses responsabilités environnementales et sociales. Ainsi, les trois dimensions du développement durable – responsabilité écologique, solidarité sociale et efficacité économique – sont intégralement prises en considération.

Le P-LESH vise à encourager uniquement les investissements qui, d'une part, sont conformes au marché et soutiennent le changement structurel dans le secteur de l'hébergement et, d'autre part, contribuent au développement durable. Dans une optique minimale, la conformité au marché implique ici que les établissements soutenus par la SCH doivent toujours être en mesure de générer suffisamment de revenus sur le marché. En d'autres termes, le bénéfice d'exploitation avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissements (EBITDA) doit permettre de financer les intérêts et les amortissements du capital étranger en plus de garantir la couverture des coûts de rénovation nécessaires (investissements de remplacement).

Contribuer au développement durable implique de veiller à ce que les projets d'investissement soutenus prennent en considération la responsabilité écologique et sociale. Il s'agit d'impulser et de soutenir un développement durable du secteur afin que les établissements d'hébergement deviennent ou restent performants et compétitifs à long terme. Cela signifie également que les établissements ou les projets qui demandent un soutien étatique doivent fournir une contribution au développement durable (ch. 1.2.2).

Dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, l'article sur les objectifs (art. 1, al. 2) indique que la SCH a son siège à Zurich. La précision concernant le siège de la SCH est déplacée dans l'article consacré à la forme juridique de la société (art. 10 P-LESH).

Section 2 Encouragement des investissements

Art. 2 Prêts et transfert de savoir

La SCH a pour principale tâche d'accorder des prêts en complément des bailleurs de fonds privés.

La SCH peut également reprendre des prêts existants. Elle a ainsi la possibilité de procéder à des rééchelonnements pour améliorer la structure du capital lorsque les établissements présentent un réel potentiel. De nombreux établissements d'hébergement sont bien positionnés sur le marché, mais la charge des capitaux étrangers entrave leur développement. Remplacer les crédits des bailleurs de fonds privés par des prêts de la SCH est propre à insuffler une nouvelle dynamique. Les refinancements en vue d'un assainissement financier sont toutefois exclus. L'accent est mis sur des cas individuels dans lesquels les perspectives de rendement incitent parfois les bailleurs de fonds privés à se libérer de leur engagement.

En vertu du P-LESH, sont considérés comme établissements d'hébergement tous les établissements qui réalisent l'essentiel de leur chiffre d'affaires en fournissant des

services d'hébergement, notamment les hôtels et les établissements d'hébergement organisés. Ces derniers sont axés sur l'hébergement professionnel de courte durée. Positionnés en tant que tels sur le marché, ils ciblent les clients de court séjour. Ils mettent à disposition, directement ou par l'intermédiaire de coopérations, d'autres infrastructures hôtelières utilisées par la majorité des clients. Le nombre d'unités (chambres ou lits) proposées peut également servir de critère pour déterminer qu'un établissement fournit principalement des services d'hébergement ; en règle générale, ce nombre devrait être d'au moins 15 chambres ou 30 lits pour un hôtel classique.

L'al. 1 précise que les prêts de la SCH concernent des investissements dans des immobilisations corporelles nécessaires à l'exploitation. Il est fait référence ici aux immobilisations corporelles visées à l'art. 959a du code des obligations (CO)³⁴. Il s'agit de terrains, de constructions, de locaux, d'installations et d'équipements qui font partie d'hôtels ou d'établissements d'hébergement organisés. Sont exclus les prêts pour les immobilisations corporelles à des fins de placement ainsi que l'octroi de crédits d'exploitation. Les immobilisations corporelles à des fins de placement font certes partie des immobilisations corporelles visées à l'art. 959a CO, mais elles ne sont pas nécessaires à l'exploitation d'un établissement d'hébergement et doivent donc être exclues (ch. 1.3.3). Les investissements dans des terrains ne doivent être encouragés par la SCH que dans le cadre de financements immobiliers ordinaires en lien direct avec des projets de construction concrets et autorisés.

La modernisation évoquée aux let. a et b ne concerne pas seulement les rénovations architecturales, c'est-à-dire l'immeuble, mais aussi le remplacement de l'aménagement, des installations et de l'équipement, donc également les biens mobiliers.

La let. b indique que la SCH peut soutenir la modernisation de tous les équipements relevant d'un établissement d'hébergement, y compris ceux situés dans des bâtiments séparés, tels que les logements pour le personnel, les installations de bien-être, les locaux de travail comme les blanchisseries, ou les équipements communs à plusieurs établissements d'hébergement.

L'al. 2 habilite désormais expressément la SCH à mener des activités de transfert de connaissances. À travers son activité de financement, la SCH a acquis un savoir-faire unique en matière d'investissement et de financement dans le secteur de l'hébergement ainsi que sur des questions de stratégie connexes. Aujourd'hui déjà, elle met ce savoir à la disposition des acteurs du tourisme sous la forme d'activités de transfert de connaissances interentreprises, par exemple via des forums, des publications, des exposés ou des mandats d'enseignement (ch. 1.2.4). L'inscription de cette tâche dans la loi garantit la poursuite de ce transfert de connaissances. Les activités afférentes ne peuvent pas être facturées de manière à couvrir les coûts occasionnés. Elles sont financées par les revenus provenant de l'activité de financement de la SCH.

L'activité de conseil de la SCH ne fait pas partie de l'activité de transfert de connaissances. Les conseils dispensés visent les entreprises individuelles, et la SCH les propose sur le marché à prix coûtant (art. 9 P-LESH). Cette activité de conseil comprend des évaluations d'entreprises, des études de faisabilité, des contrôles de plausibilité de projets et de plans d'affaires ainsi que des expertises (dans le cadre de la loi fédérale

du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [LFAIE]³⁵ et de la LRS, p. ex.).

Art. 3 Principes

L'art. 3 P-LESH décline les principes régissant l'octroi de prêts.

Les conditions auxquelles doit satisfaire l'établissement d'hébergement sont inscrites à l'al. 1, qui est calqué sur l'art. 6 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, mais dans une formulation plus moderne. L'établissement d'hébergement doit être solvable, c'est-à-dire en mesure d'honorer ses engagements échus. Un établissement qui se trouve une seule fois dans l'incapacité de s'acquitter d'un paiement n'est pas considéré d'emblée comme insolvable. De surcroît, l'établissement doit être digne d'obtenir un crédit, c'est-à-dire fiable et disposé à payer. Différents facteurs sont examinés pour le vérifier, notamment sa connaissance du secteur de l'hébergement, sa bonne réputation et son respect des délais de paiement. En ce qui concerne les nouveaux clients, pour lesquels on ne dispose pas encore de points de référence, l'absence d'inscription au registre des poursuites constitue l'un des critères pris en compte pour évaluer la morale de paiement. Les établissements qui ne sont pas à la fois solvables et dignes d'obtenir un crédit ne peuvent pas bénéficier d'une aide.

La disposition de l'al. 2 est reprise de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. La SCH accorde des prêts en complément de ceux des bailleurs de fonds privés. Elle intervient donc toujours à titre subsidiaire dans les projets et prend en charge tout ou partie des financements pour lesquels on ne trouve pas suffisamment d'investisseurs privés. Ainsi, la SCH ne concurrence pas les bailleurs de fonds privés et ne fausse pas la concurrence. Elle peut exceptionnellement être le seul bailleur de fonds étrangers dans certains projets, par exemple pour financer des investissements dans les cabanes du Club alpin suisse. Il est rare en effet que des bailleurs de fonds privés s'intéressent à ce genre de projets d'investissement, le bâtiment ne pouvant pas, ou difficilement, être réalisé en cas de faillite.

La disposition relative à la garantie des prêts (al. 3 P-LESH) est reprise de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Les prêts de la SCH doivent obligatoirement être garantis. Ils le sont généralement par gage immobilier, mais peuvent l'être d'une autre manière, par exemple avec une assurance-vie. C'est notamment le cas des établissements affermés, car leur locataire n'est pas propriétaire du bien immobilier. Les établissements d'hébergement qui font partie d'une institution de droit public peuvent, à titre exceptionnel, obtenir des prêts sans garantie de la SCH. En principe, il n'existe pas de gage immobilier sur un immeuble appartenant à une commune ou à une communauté religieuse (un cloître partiellement réaffecté, p. ex.).

L'al. 4 indique les bases sur lesquelles le montant du prêt est fixé. Le principe est repris de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. La capacité d'endettement de l'établissement d'hébergement ne devrait pas être dépassée en cas d'octroi du prêt sollicité auprès de la SCH. Cette capacité d'endettement est mesurée à l'aide de la valeur de rendement. Également appelée valeur d'entreprise, elle renseigne sur la valeur actuelle des revenus attendus. Aux fins de l'évaluation de l'éta-

35 RS 211.412.41

blissement, les fonds disponibles pour le service du capital sont capitalisés en tenant compte des coûts d'entretien et de rénovation nécessaires. Le calcul est basé sur les normes actuelles du marché. La méthode appliquée, celle du cash-flow actualisé (*discounted cashflow*, DCF), est considérée comme l'instrument le plus solide en matière de politique de crédit.

Parfois, la valeur de rendement ne peut pas être calculée ou ne peut pas l'être de manière fiable. La capacité à supporter la charge est alors – exceptionnellement – déterminante pour le calcul et l'octroi du prêt. Autrement dit, l'établissement d'hébergement doit être en mesure de générer suffisamment de revenus à l'avenir pour faire face au service de l'intérêt et aux amortissements, en plus de garantir la couverture des frais d'exploitation courants et des investissements de remplacement nécessaires. Tel peut notamment être le cas si l'établissement d'hébergement, grâce à une autre source de revenus (un investissement ne permettant pas de calculer une valeur de rendement directe ou indépendante, p. ex.), dégage assez de ressources pour financer l'investissement prévu, ou si de bonnes raisons expliquent que l'endettement dépasse la valeur de rendement, par exemple lorsque la capacité à supporter la charge est garantie par des prestations de soutien des pouvoirs publics (un subventionnement du canton, p. ex.). La SCH informe le SECO, dans le cadre du contrôle de gestion, du suivi des activités et de l'établissement de rapports, des cas où elle s'est basée sur la capacité à supporter la charge et non sur la valeur de rendement pour l'octroi de prêts.

Art. 4 Régions touristiques et stations thermales

L'activité de financement de la SCH reste limitée aux régions tributaires du tourisme saisonnier. La situation géographique de l'établissement d'hébergement continuera d'être déterminante pour qu'il puisse bénéficier d'un encouragement au moyen d'un prêt.

Le terme « *Fremdenverkehrsgebiete* » utilisé dans la version allemande de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement est remplacé par « *Tourismusgebiete* » dans le P-LESH, pour se rapprocher des versions française et italienne.

Les régions touristiques sont des zones axées sur la destination qui englobent en général plusieurs communes contiguës. Les stations thermales, quant à elles, sont des lieux disposant des ressources et des installations nécessaires pour proposer des cures thermales à des fins thérapeutiques et qui sont positionnées comme telles sur le marché. En général, les stations thermales sont des communes individuelles.

Les analyses de fond menées dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement ont montré qu'un périmètre d'encouragement basé sur des indicateurs statistiques de l'intensité touristique et de la saisonnalité coïncidait largement avec le territoire d'impact de la NPR. Les régions pouvant être soutenues par la SCH ont donc été définies en s'alignant sur le territoire d'impact de la NPR. Ce principe, qui a fait ses preuves et qui assure grandement la coordination entre la SCH et la NPR, doit être maintenu. Le Conseil fédéral définit les régions touristiques et les stations thermales après consultation des cantons.

La SCH peut accorder exceptionnellement un prêt à un établissement situé en dehors d'une région touristique. Un prêt exceptionnel est toujours lié à un objet ou à un établissement donné, si bien qu'il ne produit aucun impact global sur la région concernée.

La SCH fait un usage très restrictif de cette dérogation, en prenant aussi en considération d'autres éléments que les critères usuels (respect des objectifs de la politique fédérale du tourisme, p. ex.), et informe régulièrement le SECO de son application.

Art. 5 Conditions

L'al. 1 fixe la limite du montant des prêts. Cette limitation constitue un autre élément de la subsidiarité de l'activité d'encouragement de la SCH (art. 3, al. 2). Le Conseil fédéral doit fixer dans une ordonnance la fourchette (valeurs minimale et maximale) applicable au montant du prêt en valeur absolue. Il peut en outre prévoir des dérogations permettant de s'écarter des valeurs fixées. Cette compétence doit rester entre les mains du Conseil fédéral afin de garantir une flexibilité suffisante pour pouvoir réagir à l'évolution des besoins du secteur.

Il faut que la SCH puisse continuer à fixer elle-même les taux d'intérêt sur les prêts qu'elle octroie. Une autre façon de procéder n'est pas envisageable, car il est nécessaire d'agir rapidement lorsque les taux d'intérêt bougent sur les marchés. La SCH, qui est une organisation à but non lucratif, doit, en tant qu'instrument d'encouragement, accorder des taux d'intérêt aussi bas que possible afin de générer un impact majeur.

L'al. 2 définit les éléments de référence pour la fixation des taux d'intérêt. La situation générale des taux d'intérêt (let. a) est le premier critère pris en considération. Les indicateurs sont les rendements des emprunts fédéraux et les taux d'intérêt usuels sur le marché (bancaire). Étant donné que la SCH est active dans le domaine du capital-risque, elle doit intégrer une prime de risque par rapport au rendement des obligations de la Confédération, considérées comme des placements sans risque. Le supplément pour risques (let. b) dépend de la catégorie de risque à laquelle appartient le débiteur, autrement dit du risque de défaut qu'il présente. Le risque de crédit est désormais inscrit au niveau de la loi, mais reflète une pratique de longue date de la SCH. À cela viennent s'ajouter un supplément pour les frais d'exploitation et une marge basée sur les possibilités financières de la SCH (let. c).

L'al. 3 prévoit que la SCH peut, au besoin et en accord avec le débiteur, participer aux bénéfices futurs de l'établissement. Ce type de financement doit être proposé dans le cadre de financements mezzanine, dont la rémunération est liée au moins partiellement aux résultats de l'établissement. Si la SCH octroie un prêt avec participation aux bénéfices, elle peut réduire le taux d'intérêt.

L'al. 4 règle le délai d'amortissement. Les prêts sont convenus pour une durée maximale de 20 ans. La durée d'amortissement d'un prêt de la SCH avoisine en moyenne 13 ans. Il doit toutefois être possible de prolonger cette durée dans des circonstances particulières, par exemple pour accorder les reports d'amortissement prévus à l'al. 5, pour mettre en œuvre le concept d'éligibilité particulière à l'encouragement (al. 6, let. b) ou pour éviter des pertes sur les prêts (art. 8). La longueur des délais d'amortissement et la possibilité d'accorder des reports d'amortissement constituent, avec les taux d'intérêt avantageux, les éléments essentiels de l'encouragement de la SCH en matière de financement.

En vertu de l'al. 5, la SCH peut accorder des reports d'amortissement à titre d'encouragement. Elle peut soutenir des projets d'investissement de faible ampleur afin de

permettre à l'établissement dispensé d'amortissements pendant un certain temps de disposer de fonds libres supplémentaires pour investir. La SCH peut aussi octroyer des reports d'amortissement en vue de soutenir le secteur de l'hébergement en cas de crise (conjoncturelle) majeure – comme après la brusque appréciation du franc en 2015 ou pendant la pandémie de COVID-19. L'activation de cette mesure offrant une flexibilité supplémentaire en situation de crise nécessite l'aval du DEFR, afin qu'elle puisse être coordonnée avec d'autres mesures de soutien que la Confédération serait susceptible d'adopter. Enfin, la SCH peut également accorder des reports d'amortissement dans le cadre de l'éligibilité particulière à l'encouragement (al. 6) ou pour éviter des pertes sur les prêts (art. 8).

L'al. 6 est une nouvelle disposition. La SCH doit pouvoir fixer les conditions de ses prêts de manière à créer des incitations financières ciblées. Elle applique aujourd'hui déjà le critère d'éligibilité particulière à l'encouragement. Concrètement, elle accorde des conditions plus avantageuses lorsqu'un projet est particulièrement digne d'être soutenu ou présente des éléments particulièrement dignes d'être soutenus. Les projets particulièrement dignes d'être soutenus ont un effet positif qui se répercute au-delà des établissements concernés ou un impact favorable sur le changement structurel dans la mesure où ils accroissent la compétitivité des destinations (établissements leaders dans des régions périphériques, prolongation de la saison, etc.) ou du secteur de l'hébergement (force d'innovation exceptionnelle, jeunes entreprises, règlements des successions, etc.), contribuent au renforcement de la durabilité sociale (renforcement de la chaîne de valeur régionale par la collaboration avec les producteurs locaux d'autres secteurs, tels que l'agriculture, investissement dans l'accessibilité, les logements pour le personnel ou l'attrait des emplois, etc.), ou améliorent la durabilité environnementale (promotion de l'économie circulaire ou de la biodiversité par le biais de façades et de toits végétalisés et d'aménagements extérieurs naturels, intégration paysagère, gestion respectueuse de la qualité architecturale, etc.). Les critères fondant l'éligibilité particulière à l'encouragement seront définis sur la base des stratégies pertinentes de la Confédération.

Parmi les conditions préférentielles envisagées, la SCH pourra réduire le taux d'intérêt, prolonger la durée du prêt ou dispenser de l'obligation d'amortir la dette pendant les premières années (les 3 à 5 premières années, p. ex.).

Il est prévu que la SCH garde sa marge d'appréciation s'agissant de l'éligibilité particulière à l'encouragement. Autrement dit, la SCH continuera à déterminer elle-même dans les détails les critères qui devront être respectés et la manière dont elle souhaite valoriser la contribution de chaque prêt au développement durable et à la compétitivité par l'octroi de conditions préférentielles, tout comme la façon d'en assurer le financement. Elle publiera les critères et les conditions préférentielles possibles afin de garantir l'égalité de traitement. La manière d'établir les rapports concernant la mise en œuvre de ce point sera précisée dans le cadre de la surveillance exercée par le DEFR sur la SCH. Une valeur indicative (20 %, p. ex.) sera en outre convenue pour le volume maximal de prêts particulièrement éligibles à l'encouragement. On est donc en présence d'une exception et non d'une règle.

L'al. 7, également nouveau, complète le précédent. Le cumul de prestations pour des dépenses identiques n'est pas souhaitable, raison pour laquelle l'art. 12 de la loi du

5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³⁶ exclut en principe les prestations multiples. S'agissant des prêts ordinaires de la SCH, qui ne prévoient pas de conditions préférentielles au titre du concept d'éligibilité particulière, la question de l'admissibilité des prestations multiples ne se pose pas, car les financements de la SCH sont accordés à titre subsidiaire. Ces prêts sont tout au plus un complément par rapport aux instruments d'encouragement d'autres domaines (Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, remboursement de la taxe sur le CO₂ avec engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre prévu à l'art. 31 de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂³⁷, p. ex.) et s'en distinguent clairement. Quant à la combinaison de prêts de la SCH avec des instruments de promotion de la Confédération, dans les cas où un encouragement est envisageable pour le même projet et le même motif, des dispositions ont été prises afin d'éviter les prestations multiples. Par exemple, la combinaison entre la SCH et la NPR est explicitement abordée dans une fiche d'information.

Dans le cadre de l'éligibilité particulière à l'encouragement, des prestations multiples peuvent toutefois être souhaitables sous l'angle de la politique touristique. C'est par exemple le cas lorsqu'un projet est axé sur le développement durable dans une approche holistique, ou que toute la chaîne de valeur touristique est prise en considération (y c. les effets indirects et induits). La prestation multiple consiste ici en une amélioration supplémentaire des conditions de prêt sur les financements complémentaires de la SCH, par exemple sous la forme de taux d'intérêt préférentiels. Comme un financement complémentaire n'est pas en soi une prestation multiple, le risque de prestations multiples est négligeable. En pareil cas, l'al. 6 prévoit d'autoriser les prestations multiples dans le cadre de l'éligibilité particulière à l'encouragement. Cette disposition déroge ainsi à la loi sur les subventions (art. 2, al. 2, LSu).

Art. 6 Octroi

L'art. 6 P-LESH est une nouvelle disposition.

L'al. 1 est repris de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Étant donné les moyens limités à disposition, il s'agit d'un principe fondamental qui doit figurer dans la loi.

L'al. 2 précise que la décision de la SCH sur l'octroi d'un prêt revêt la forme d'une décision, laquelle peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral, car la SCH est une autorité précédente au sens de l'art. 33, let. h, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf)³⁸. La sécurité juridique est ainsi garantie. La décision d'accepter ou de refuser une demande de prêt est fondée sur le but de l'investissement (art. 2, al. 1) et la réunion des conditions préalables (art. 4).

L'al. 3 précise que les conditions de prêt ne relèvent pas d'une décision, mais sont convenues entre la SCH et l'établissement d'hébergement dans un contrat de droit public. En cas de litige, le Tribunal administratif fédéral est compétent en vertu de

³⁶ RS 616.1

³⁷ RS 641.71

³⁸ RS 173.32

l'art. 35 LTAF. Les conditions de prêt convenues dans les contrats de droit public comprennent notamment le montant effectif du prêt, les taux d'intérêt et les amortissements ainsi que les sûretés.

Art. 7 Obligation d'informer et devoir de diligence

L'art. 7 P-LESH s'inspire de l'art. 9 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, mais est formulé dans des termes à la fois plus précis et plus modernes. La SCH avait déjà la possibilité d'effectuer des contrôles et de consulter les comptes, ce qui est essentiel étant donné les risques accrus liés aux prêts accordés. L'art. 7 précise désormais que l'emprunteur a également une obligation d'informer, laquelle s'applique durant toute la durée du prêt. Cette obligation est régie par l'art. 15c LSu. Elle recouvre notamment tous les renseignements nécessaires à l'évaluation des garanties et des résultats de l'établissement d'hébergement, mais aussi les renseignements relatifs à l'emprunteur lui-même. Des contrôles *in situ* peuvent également être effectués. Si l'obligation d'informer et le devoir de diligence ne sont pas respectés, la SCH peut résilier le prêt et déclarer le montant total du prêt exigible sans préavis. Ces obligations et les motifs de résiliation font partie intégrante des contrats de prêt.

Art. 8 Mesures visant à éviter les pertes sur les prêts

L'art. 8 P-LESH est repris de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. La disposition relative aux mesures visant à empêcher les pertes sur les prêts offre à la SCH la flexibilité nécessaire face aux entreprises en difficulté. Lesdites mesures englobent les reports d'amortissement, les réductions des taux d'intérêt, les projets d'assainissement et de refinancement, ou encore les remises partielles. Elles ne sont envisageables que s'il y a une perspective de sauver en tout ou en partie l'engagement de la SCH, si les (nouveaux) responsables présentent un niveau de solvabilité suffisant et si l'on peut partir du principe que l'assainissement financier sera durable. En outre, ces mesures ne peuvent intervenir qu'en complément de mesures similaires prises par les bailleurs de fonds privés.

La SCH peut aussi accorder des reports d'amortissement pour faire face à des problèmes de liquidités passagers dus à des fluctuations saisonnières ou à des cas de force majeure (catastrophes naturelles, accès bloqués, annulations de masse, etc.).

Enfin, la SCH a également la possibilité de soutenir les entreprises en difficulté en leur offrant des prestations de conseil, en mettant à leur disposition des personnes compétentes ou en les conseillant en matière de conversion de dettes. Elle peut adapter le tarif de ses prestations en fonction de ses intérêts propres. Les mesures prévues à l'art. 8 ne peuvent être appliquées que si elles ne remettent pas en cause l'autonomie financière exigée de la SCH et ne favorisent pas le maintien des structures.

Section 3 Prestations commerciales

Art. 9

La possibilité demeure pour la SCH de fournir des prestations commerciales, notamment des conseils. Cette disposition fait désormais l'objet d'une section distincte.

L'al. 2 mentionne explicitement le conseil en matière d'investissement et de financement dans le secteur de l'hébergement ainsi que sur des questions de stratégie connexes. Aujourd'hui déjà, la SCH offre de telles prestations de conseil aux acteurs privés et aux collectivités publiques. L'activité de conseil de la SCH se limite aux questions directement liées au secteur de l'hébergement. Outre les questions d'investissement et de financement, la SCH dispense des conseils sur des points stratégiques en lien direct avec ces questions. Cette activité inclut notamment des évaluations d'entreprises, des études de faisabilité, des contrôles de plausibilité de projets et de plans d'affaires, des programmes d'impulsion et des expertises (dans le cadre de la LFAIE et de la LRS, p. ex.).

L'al. 3 précise que la SCH facture ses prestations de manière à couvrir ses coûts. Cette disposition, qui est reprise de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, vise à exclure toute distorsion de concurrence par la SCH sur le marché du conseil. Tenir les comptes par secteur permet d'écarter les financements croisés. Les prestations commerciales de la SCH ne représentent toutefois qu'une faible part des activités et du chiffre d'affaires de l'institution.

Section 4 Organisation et personnel de la SCH

Le P-LESH devient la loi d'organisation de la SCH et contient donc toutes les dispositions essentielles relatives à l'organisation de cette dernière. Il respecte ainsi les principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise et suit par analogie la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. Il réunit à la section 4 les dispositions essentielles relatives à l'organisation de la SCH, qui étaient jusqu'ici fixées dans l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et les statuts de la SCH. Cela permet de réduire le nombre d'actes applicables à la SCH et de simplifier ses bases juridiques.

Art. 10 Forme juridique

La SCH est désormais une corporation de droit public. L'ancienne dénomination de « coopérative de droit public » était trompeuse, car la SCH a très peu à voir avec une coopérative de droit privé ; elle n'applique pas le droit de vote par tête, qui est déterminant dans les coopératives. La dénomination de « corporation de droit public » est plus appropriée. Les corporations de droit public sont des groupements de personnes organisés de manière corporative qui relèvent du droit public, des entités administratives qui sont placées sous la souveraineté de l'État et qui accomplissent des tâches publiques. La SCH remplit tous ces critères. Ce changement de dénomination n'entraîne aucune conséquence matérielle pour la SCH, ses membres ou les prêts qu'elle accorde. L'institution reste une personne morale dotée de la personnalité juridique.

Le statut de droit public est adapté pour une unité administrative décentralisée comme la SCH et permet de tenir dûment compte de l'engagement financier considérable de la Confédération. Parallèlement, une large participation des partenaires privés est assurée, puisque la responsabilité de la gestion incombe aux organes de la SCH. Ce modèle permet ainsi à la Confédération d'exercer l'influence nécessaire tout en laissant aux acteurs privés une marge de manœuvre suffisante pour assurer un développement dynamique.

Pour des raisons historiques liées à sa création, la SCH a une forme juridique qui s'écarte du modèle idéal figurant dans les principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise, car elle n'est ni un établissement de la Confédération ni une société anonyme de droit privé. La surveillance et le pilotage, en revanche, sont conformes à ces principes directeurs. Au demeurant, son organisation a fait ses preuves et est bien acceptée par ses partenaires privés. Son organisation corporative lui a permis de mettre en place des structures de confiance sur le marché, notamment auprès des banques et dans le secteur de l'hébergement. Ces structures de confiance et l'acceptation dont jouit la SCH sur le marché doivent être préservées, sans quoi l'effet d'encouragement de la SCH pourrait être compromis inutilement. Le changement de dénomination ne modifie ni l'organisation ni la structure corporative de la SCH.

L'organisation et les organes de la SCH sont mentionnés dans les articles suivants du P-LESH et précisés dans les statuts. Le renvoi au droit privé, qui figure encore dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, n'est désormais plus pertinent.

En vertu de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, le siège de la SCH est à Zurich (art. 1). Le choix de ce lieu remonte à la création de la SCH en 1967, lorsque deux sociétés ont été réunies, l'une ayant son siège à Zurich et l'autre à Berne. Le siège de la SCH n'est plus indiqué précisément. Il est désormais simplement mentionné qu'il doit être en Suisse. L'indication du siège figurera dans les statuts de la SCH.

Le changement de dénomination de la SCH entraîne plusieurs adaptations terminologiques concernant des termes usuellement employés dans le cas d'une société coopérative. Ainsi, on parle désormais d'« assemblée des membres » au lieu d'« assemblée générale » et de « conseil d'administration » au lieu d'« administration ».

L'al. 2 dispose que le capital social de la SCH est constitué par la souscription de parts sociales par les membres. Le capital social n'a pas de montant fixe. Depuis sa création en 1967, le capital social de la SCH a plus que doublé grâce à l'adhésion de nouveaux membres. Les prescriptions relatives au capital social offrent davantage de flexibilité qu'auparavant, dans la mesure où elles ne précisent plus quelle part provient de la Confédération. Celle-ci détient une participation minoritaire dans la SCH et ne vise pas, pour le moment, une participation majoritaire. Le principe de la participation minoritaire mentionné dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement ne figure plus dans le P-LESH afin d'offrir à la Confédération une marge de manœuvre suffisante si un assainissement devait s'imposer. La valeur nominale d'une part sociale sera fixée dans les statuts.

Art. 11 Membres

L'art. 11 P-LESH précise la structure corporative de la SCH. Les dispositions sont reprises des statuts actuels. Peuvent adhérer à la SCH les personnes physiques qui ont leur domicile en Suisse ainsi que les personnes morales et les collectivités de droit public qui ont leur siège en Suisse (al. 1). La Confédération est membre de la SCH (al. 2). Elle détient donc des parts sociales (cf. également le commentaire de l'art. 10, al. 2). La qualité de membre est acquise par la souscription de parts sociales (al. 4) après l'aval du conseil d'administration de la SCH (art. 18, let. k). L'admission peut être refusée s'il existe de justes motifs (al. 6, let. c). Le nombre de membres n'étant pas limité (al. 3), il est toujours possible d'augmenter le capital social de la SCH. L'organisation tient un registre des membres (al. 5), où sont consignées les parts sociales respectives des membres.

L'al. 6 décrit les cas dans lesquels la qualité de membre se perd. L'exclusion d'un membre (let. c) n'est possible que pour de justes motifs, au cas où, par exemple, un membre agirait contre les intérêts de la SCH ou lui porterait préjudice.

L'al. 7 fixe le montant des parts remboursé aux membres sortants. Le montant à rembourser est calculé par rapport à la fortune nette inscrite au bilan au moment de la perte de la qualité de membre et ne peut excéder la valeur nominale des parts. Si la SCH détient des créances vis-à-vis d'un membre sortant, celles-ci peuvent être déduites du remboursement des parts. Les parts sont remboursées uniquement lorsque le membre sortant ou exclu a rempli toutes ses obligations vis-à-vis de la SCH.

Art. 12 Distribution du bénéfice

Le droit des membres de la SCH à une part du bénéfice résultant du bilan, qui figure dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, est repris et précisé dans le P-LESH. S'il a l'intention de procéder à une distribution, le conseil d'administration doit demander l'aval du Conseil fédéral avant de la soumettre à l'assemblée des membres pour décision, ce qui permet d'assurer le pilotage politique de l'activité d'encouragement de la SCH. Le montant distribué dépend de la situation financière de la SCH et de sa tolérance au risque. En d'autres termes, il est notamment influencé par la liquidité de la société et l'état de ses réserves.

La possibilité d'une distribution du bénéfice contribue de manière déterminante à rendre la SCH attrayante aux yeux des acteurs privés, sur le mode du partenariat public-privé. Cependant, la distribution du bénéfice en fonction des parts sociales ne tient pas dûment compte de l'engagement financier important de la Confédération. C'est pourquoi, en cas de distribution du bénéfice, le prêt de la Confédération sera désormais pris en considération et traité comme du capital social.

Art. 13 Responsabilité pour les engagements

La disposition relative à la responsabilité est reprise des statuts de la SCH. Les membres ne sont pas tenus d'effectuer des versements supplémentaires.

Art. 14 Organes

La définition des organes est reprise de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement.

Art. 15 et 16

Les dispositions essentielles relatives à l'assemblée des membres, qui étaient jusqu'ici fixées dans l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et les statuts de la SCH, sont transférées dans le P-LESH.

L'assemblée des membres élit une partie des membres du conseil d'administration. Le président et la moitié des autres membres du conseil d'administration sont nommés par le Conseil fédéral (art. 17). Cette répartition des compétences pour l'élection et la nomination des membres du conseil d'administration matérialise le partenariat public-privé.

L'assemblée des membres approuve la rémunération des membres du conseil d'administration. Les dispositions de l'art. 6a, al. 1 à 5, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)³⁹ s'appliquent par analogie.

L'assemblée des membres décide de l'utilisation du résultat des comptes annuels, notamment de la part consacrée aux réserves. S'agissant du montant et de la constitution des réserves, la SCH doit se baser sur les dispositions correspondantes applicables aux sociétés de droit privé. Une éventuelle distribution du bénéfice ne peut être proposée à l'assemblée des membres que si le Conseil fédéral a préalablement donné son accord (art. 12).

La disposition concernant la contestation des décisions de l'assemblée des membres s'inspire de l'art. 706, al. 1, CO, applicable à la société anonyme.

Art. 17 et 18

Les art. 17 et 18 P-LESH reprennent les dispositions de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement relatives à l'administration.

La SCH est une petite organisation performante. Son champ d'activité complexe exige un conseil d'administration compétent et très impliqué dans les affaires courantes. Afin qu'elle puisse disposer des compétences nécessaires, le conseil d'administration de la SCH se compose d'un président et de huit autres membres au plus. Le nombre de membres exact (président inclus) est fixé par le Conseil fédéral dans l'ordonnance (al. 2). Il doit être impair.

La Confédération est le principal bailleur de fonds de la SCH. C'est pourquoi le Conseil fédéral se voit conférer la compétence de nommer la moitié des membres du conseil d'administration, en plus du président.

La limitation de la durée du mandat et des possibilités de renouvellement est introduite dans le P-LESH ; elle est conforme aux principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise.

³⁹ RS 172.220.1

Les conflits d'intérêts représentent potentiellement un risque pour la SCH. Chaque membre du conseil d'administration doit donc s'assurer que ses relations personnelles et professionnelles n'entraînent pas de conflits d'intérêts avec la SCH. Les membres du conseil d'administration déclarent leurs liens d'intérêt à l'organe qui les nomme ou les élit, à savoir le Conseil fédéral ou l'assemblée des membres. Ils doivent ensuite signaler au président tout changement concernant ces liens intervenant pendant qu'ils sont membres. Le président, quant à lui, communique les modifications de ses liens d'intérêt au vice-président. Les liens d'intérêt des membres du conseil d'administration sont publiés dans le rapport annuel.

Art. 19 Organe de révision

Toutes les dispositions du droit de la société anonyme relatives à l'organe de révision sont applicables par analogie, ce qui permet d'intégrer automatiquement l'évolution du droit privé.

Par analogie avec l'art. 697a, al. 1, CO, le DEFR a le droit de procéder à un examen spécial, et il lui appartient d'en définir le contenu et l'étendue (al. 3). La SCH est tenue d'apporter son plein concours. Les coûts induits par cette mesure sont à la charge de la SCH, par analogie avec l'art. 697h^{bis}, al. 1, CO, selon lequel la société supporte les coûts si l'assemblée générale a approuvé l'examen spécial.

Art. 20 Comptabilité

Les dispositions relatives à la comptabilité sont reprises de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et complétées de manière à correspondre par analogie à la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique.

Art. 21 Responsabilité dans l'administration, la gestion et la révision

L'art. 14 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, qui porte sur le financement de la société, mentionne le respect du devoir de diligence sans fournir de précisions. Le P-LESH fixe les responsabilités dans un article distinct.

Art. 22 Personnel

Le personnel de la SCH est engagé sur la base d'un contrat régi par le CO. Il en va de même pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique et pour les autres membres du personnel rémunérés de manière comparable.

L'al. 2 précise que, pour la rémunération des cadres du plus haut niveau hiérarchique, des autres membres du personnel rémunéré de manière comparable et des membres du conseil d'administration, il convient de se conformer aux dispositions de l'art. 6a, al. 1 à 5, LPers.

Section 5 *Financement*

Art. 23 *Financement*

L'article consacré au financement est reformulé en vue d'améliorer la transparence s'agissant des principes de financement et du soutien assuré par la Confédération.

L'al. 1 porte spécifiquement sur le financement de la tâche confiée par la loi à la SCH. Celle-ci finance la tâche qui lui est dévolue (octroi de prêts) au moyen des revenus provenant d'une part de son activité de prêt et d'autre part de ses placements financiers. Les revenus provenant de l'activité de prêt résultent de la différence d'intérêt (intérêts du prêt moins frais de refinancement) ainsi que des commissions sur les prêts. Le placement des liquidités peut générer des revenus à la SCH (al. 3). Les prestations commerciales de la SCH, c'est-à-dire l'activité de conseil, ne sont pas mentionnées parmi les sources de financement, vu que cette activité n'est pas visée à l'art. 2 et que la SCH se borne à couvrir ses frais dans ce domaine.

La SCH est en principe tenue d'assumer elle-même tous les frais d'exploitation et de constituer les réserves nécessaires pour éponger les pertes susceptibles de survenir. Ce principe de l'autofinancement ressort largement du P-LESH, sans être explicitement mentionné. Par exemple, la SCH ne peut accorder des prêts qu'à des entreprises solvables et dignes d'obtenir un crédit, et doit évaluer les possibilités de financement selon des critères stricts. En outre, elle tient compte, dans les conditions de taux d'intérêt, des frais de couverture des risques sur les prêts qu'elle accorde. Elle s'appuie à cet effet sur une gestion des risques efficace basée sur un système de notation approprié et un système de corrections de valeur et de provisions éprouvé.

La Confédération peut accorder des prêts sans intérêt à la SCH (al. 2). Le prêt de la Confédération à la SCH s'élève actuellement à 236 millions de francs. Le fait que la Confédération renonce à une rémunération de ses prêts permet à la SCH de couvrir les charges financières liées à la tâche qui lui est confiée. La SCH peut ainsi proposer des prêts à des taux d'intérêt préférentiels au secteur de l'hébergement tout en endossant un risque accru, sans que son propre financement à long terme soit mis en péril. En renonçant à percevoir des intérêts, la Confédération génère aussi un effet d'encouragement. Elle contribue directement à faire baisser les taux d'intérêt des prêts accordés par la SCH au secteur de l'hébergement.

En vertu de l'al. 3, la SCH place les liquidités qui ne lui servent pas à couvrir ses besoins financiers ou à financer sa tâche visée à l'art. 2 P-LESH. Sa stratégie de placement doit être prudente et axée sur le maintien de la valeur. Il s'agit ainsi de garantir que les fonds provenant du prêt de la Confédération ne soient pas utilisés à des fins de placements spéculatifs, mais conservés pour l'activité d'encouragement.

L'al. 4 prévoit des mesures supplémentaires permettant à la Confédération de soutenir la SCH si l'assainissement du bilan devait s'avérer nécessaire. La corporation de droit public qu'est la SCH ne peut pas être mise en faillite. La possibilité de soutien prévue sert à garantir la poursuite du mandat d'encouragement conféré par la loi à la SCH, qui doit mener une politique de prêt anticyclique. En raison de son mandat, la SCH et son portefeuille de prêts sont exposés à un cumul des risques : la SCH octroie des crédits de rang subordonné à un unique secteur et principalement dans des régions

structurellement faibles. Elle pourrait dès lors, dans certaines circonstances, ne pas être à même de supporter seule les conséquences d'une crise majeure dans ce secteur.

Le soutien de la Confédération a un caractère subsidiaire. La Confédération n'est pas tenue de prévoir des mesures de soutien de manière à préserver de tout dommage les autres membres de la SCH ou des tiers. Elle peut définir l'ampleur de son soutien en fonction de la participation des autres membres et, le cas échéant, de tiers à un assainissement. En revanche, les membres de la SCH n'ont pas à effectuer des versements supplémentaires (art. 13). Étant donné la structure actuelle du capital – avec le prêt important de la Confédération – et le mandat d'encouragement conféré par la loi à la SCH, la Confédération doit pouvoir jouer un rôle majeur en cas d'assainissement de la SCH.

À l'al. 4, les let. a à c énumèrent les mesures de soutien que la Confédération peut prendre en plus de l'octroi de prêts et de l'acquisition de parts sociales (al. 2). Ces mesures peuvent également être combinées. Pour renforcer le capital propre de la SCH, la Confédération peut également convertir son prêt en parts sociales (al. 4, let. b) ou renoncer au remboursement de parts (al. 4, let. a). Elle a aussi la possibilité d'approuver, dans le cadre de l'assemblée des membres, une adaptation de la valeur nominale des parts.

L'octroi de nouveaux prêts (al. 2) par la Confédération est un autre moyen permettant de dégager des liquidités afin d'éviter une insolvabilité de la SCH. Cette mesure devrait toutefois se justifier surtout si la Confédération a d'abord renoncé au remboursement des prêts (al. 4, let. c) et si son prêt doit être une nouvelle fois augmenté afin de maintenir ou de renforcer l'activité d'encouragement. La renonciation au remboursement des prêts peut également, le cas échéant, être garantie *ex ante*, par analogie avec une postposition de créance.

Dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, la prise en charge des pertes par la Confédération est encore liée à la condition que la SCH se soit acquittée de son devoir de diligence. Le respect du devoir de diligence relève de la responsabilité des organes de la SCH et s'appuie sur les critères usuels en la matière (art. 21). Toutefois, la poursuite de l'encouragement des investissements dans le secteur de l'hébergement en vertu du P-LESH doit être garantie indépendamment du respect du devoir de diligence. La possibilité pour la Confédération de prendre en charge des pertes est donc dissociée du respect de ce devoir auquel est tenue la SCH.

L'al. 6 est une nouvelle disposition. Les conditions de prêt sont fixées dans des contrats de droit public conclus entre le DEFR et la SCH. Ces contrats contiennent notamment les principales conditions applicables aux prêts, telles que le montant, l'amortissement et la durée. Aujourd'hui, les conditions des prêts en cours ne sont pas fixées dans des contrats écrits distincts, mais décrites dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et dans les commentaires. Par conséquent, les prêts accordés jusqu'ici ne génèrent pas d'intérêts et ne sont pas limités dans le temps. La Confédération n'exige pas, de surcroît, des amortissements réguliers. Conformément aux dispositions transitoires (art. 28), les conditions de prêt seront transformées en un contrat de droit public au sens de l'article en question dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du P-LESH.

Art. 24 Exonération fiscale

La disposition concernant l'exonération de la SCH des impôts directs reste la même, mais avec une adaptation terminologique : la mesure concerne les impôts sur le bénéfice et le capital. Rappelons à cet égard que les financements de la SCH interviennent en complément des bailleurs de fonds privés : sont pris en charge tout ou partie des financements pour lesquels il n'est pas possible de trouver des bailleurs de fonds privés ou d'en trouver en nombre suffisant. Ainsi, la SCH ne concurrence pas les investisseurs privés et ne fausse pas la concurrence (cf. commentaire de l'art. 3). En bref, la SCH ne poursuit pas de but lucratif et n'entre pas en concurrence avec d'autres prestataires. Elle ne poursuit pas non plus de but lucratif dans ses prestations commerciales, et ce volet commercial est en outre relativement limité. C'est pourquoi les prestations commerciales de la SCH sont également exonérées des impôts directs.

La loi du 12 juin 2009 sur la TVA⁴⁰ s'applique aux prestations de la SCH.

Section 6 Surveillance

Art. 25

L'al. 1, qui est repris de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, est conforme aux principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise. La SCH est soumise à la surveillance du Conseil fédéral, qui doit informer l'Assemblée fédérale des activités de celle-ci. Elle renseigne à cet effet le Conseil fédéral sur ses principales activités et sur les résultats de l'exercice écoulé, ce qui inclut les décisions de l'assemblée des membres concernant la désignation de l'organe de révision, les comptes annuels, l'utilisation du résultat annuel et les recours liés à l'admission ou à l'exclusion de membres. Le Conseil fédéral mentionne ces informations dans son rapport de gestion. Le rapport au Parlement est donc rendu dans le cadre du rapport de gestion en question. Cette procédure, qui s'est révélée appropriée, est conservée.

Contrairement à ce qui se passe pour d'autres établissements auxquels la Confédération participe et qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, le Conseil fédéral ne pilote pas la SCH en lui fixant des objectifs stratégiques (art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁴¹). La Confédération ne détient actuellement qu'une participation minoritaire dans la SCH. Par ailleurs, un pilotage par objectifs stratégiques ne serait pas efficace en raison de la petite taille de la SCH et des prescriptions détaillées déjà prévues dans les bases juridiques. La charge administrative serait disproportionnée par rapport à l'utilité limitée d'un pilotage supplémentaire au moyen d'objectifs stratégiques.

La surveillance du Conseil fédéral comprend notamment la nomination ou la révocation du président et de la moitié des autres membres du conseil d'administration. En outre, il appartient au Conseil fédéral de donner son aval à une distribution du bénéfice avant qu'elle ne soit soumise à l'assemblée des membres pour décision.

⁴⁰ RS 641.20

⁴¹ RS 172.010

L'al. 2 est formulé plus clairement que dans la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement en vigueur. Le DEFR veille à l'utilisation conforme des fonds que la Confédération met à la disposition de la SCH et surveille l'accomplissement des tâches qui sont confiées à cette dernière. Il conclut des conventions quadriennales avec la SCH portant sur le contrôle de gestion, le suivi des activités et l'établissement de rapports. Ces conventions fixent notamment des indicateurs détaillés pour l'établissement des rapports et le contrôle de gestion. Les points importants à l'ordre du jour de l'assemblée des membres (la désignation de l'organe de révision ou le règlement relatif à la rémunération du conseil d'administration, p. ex.) sont également évoqués dans le cadre du contrôle de gestion, du suivi des activités et de l'établissement de rapports. La SCH est en outre tenue d'informer spontanément et de manière proactive le DEFR des événements extraordinaires qui touchent à l'accomplissement de ses tâches. Par ailleurs, le DEFR représente la Confédération à l'assemblée des membres. Celle-ci prend connaissance du rapport de l'organe de révision et approuve les comptes annuels. Elle approuve en outre le rapport annuel, donne décharge au conseil d'administration et décide de l'utilisation du résultat annuel. Le SECO exerce la surveillance de la SCH sur mandat du DEFR.

L'al. 3 est une nouvelle disposition. Il est le reflet de la pratique actuelle.

L'art. 16, al. 3, de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, qui confie l'exécution de la loi au SECO, est supprimé. L'exécution proprement dite de la loi est assurée par la SCH.

Section 7 Dispositions finales

Art. 28 Dispositions transitoires

L'al. 1 précise que les prêts déjà octroyés de la SCH continueront de courir conformément au contrat. La sécurité juridique est ainsi garantie pour les débiteurs.

L'al. 2 concerne les prêts en cours de la Confédération à la SCH. Les prêts accordés par la Confédération à la SCH avant l'entrée en vigueur du P-LESH devront être transférés dans un délai d'un an suivant son entrée en vigueur dans un accord de droit public conformément à l'art. 23, al. 6, P-LESH. Cet accord remplace toutes les conventions antérieures relatives aux prêts accordés par la Confédération.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La révision vise à garantir la poursuite de la promotion subsidiaire des investissements par la Confédération au travers de la SCH, qui présente une structure adaptée aux objectifs et une dotation financière suffisante. Étant donné que les fonds à disposition de la SCH sont actuellement considérés comme suffisant et qu'aucune mesure d'assainissement n'est nécessaire dans l'immédiat, les nouvelles dispositions prévues à l'art. 23 P-LESH concernant le financement de la société ne devraient guère être appliquées à ce stade. L'optimisation et le développement prévus pourront donc se pour-

suivre dans le cadre actuel, si bien que le projet n'a pas de conséquences sur les finances ou le personnel de la Confédération.

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

La SCH contribue grandement à l'encouragement des investissements dans le secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers. La révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement proposée augmentera ce soutien et en optimisera l'impact. Elle permettra en outre à la SCH de poursuivre ses activités de conseil et de transfert de connaissances dans les limites actuelles à l'échelle nationale.

Le projet n'a pas de conséquences financières directes ni d'incidences sur l'état du personnel pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne.

6.3 Conséquences économiques

Le P-LESH a pour but d'encourager les investissements dans le secteur de l'hébergement afin de renforcer sa compétitivité et de contribuer à son développement durable. L'objectif principal est de compenser les désavantages en matière de financement des investissements que connaît le secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers. Ce déficit de financement est notamment dû à des primes de risque tendancielle plus élevées, surtout dans les destinations de vacances alpines ou rurales (ch. 1.1). La SCH améliore le potentiel de financement des établissements d'hébergement en assumant un risque accru⁴² et comble le déficit en accordant des financements complémentaires de manière subsidiaire au marché. En outre, par ses activités de conseil et de transfert de connaissances, elle augmente la propension des acteurs privés à fournir un financement.

La SCH contribue de manière déterminante à la mutation structurelle du secteur de l'hébergement. Ses activités d'encouragement ont pour objectif d'aider les établissements d'hébergement à accroître leur productivité. Les mesures de construction au bénéfice d'un soutien peuvent conduire à une plus grande efficacité des processus ou à des économies d'échelle, ce qui améliore la capacité des établissements d'hébergement à générer un rendement conforme au risque.

La révision de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement vise à accroître et à optimiser l'impact de l'encouragement fourni par la SCH. Elle renforcera l'accent mis sur le changement structurel et le développement durable. En outre, elle donnera à la SCH plus de flexibilité dans la sélection des objets pouvant bénéficier d'un soutien, ce qui lui permettra d'aider encore mieux les acteurs de l'hébergement à s'adapter avec agilité aux besoins des clients et aux tendances du marché.

⁴² Haute école de Lucerne (2021b), p. 6.

La révision devrait avoir un effet positif sur le changement structurel et la compétitivité du secteur, et contribuer à son renouvellement. Le secteur de l'hébergement étant la branche clé du tourisme, renforcer l'encouragement dont il bénéficie aura également un effet positif sur le tourisme dans son ensemble.

6.4 Conséquences sanitaires et sociales

L'utilité de la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement est multiple. Du point de vue social, le principal effet direct de l'encouragement par la SCH est la préservation et la création d'emplois, notamment dans les régions de montagne et les régions périphériques, qui sont plutôt faibles sur le plan structurel. L'encouragement de la branche clé du tourisme a également des conséquences positives indirectes pour la qualité de vie des habitants des régions touristiques concernées. C'est souvent grâce au tourisme que la population de petites localités situées dans des régions de montagne ou des régions périphériques dispose de diverses infrastructures sportives ou de loisirs (piscines, terrains de tennis, salles de congrès ou de fête, p. ex.).

Par ailleurs, la compréhension que l'on a aujourd'hui du développement durable et l'importance accrue accordée à sa dimension sociale dans l'encouragement financier sont de nature à amplifier l'impact social positif de l'encouragement, par exemple en favorisant les investissements dans la construction de logements pour le personnel. De tels investissements devraient en effet contribuer à atténuer la pénurie de logements observée actuellement dans les destinations touristiques.

6.5 Conséquences environnementales

Le projet renforce la contribution de la SCH au développement durable. La stratégie de la SCH en matière de durabilité et l'accent accru mis sur la dimension environnementale du développement durable dans l'encouragement financier devraient avoir une incidence positive sur l'environnement, par exemple grâce à la promotion de l'économie circulaire ou de la biodiversité par le biais de façades et de toits végétalisés et d'aménagements extérieurs naturels, ou à l'intégration paysagère.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le P-LESH se fonde sur l'art. 103 Cst.

L'art. 103 Cst. confère à la Confédération la compétence en matière de politique structurelle. En vertu de cette disposition, la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Les mesures d'entraide en question ne sont en l'occurrence pas suffisantes dans le tourisme, car des biens publics comme la nature, le paysage et les sites, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial pour ce secteur.

tions qui doivent toutefois s'inscrire dans le prolongement des propres prestations des bénéficiaires. Elle ne doit pas entraîner une distorsion de la concurrence.

Qui dit subsidiarité dit aussi collaboration entre prestataires publics et privés. La SCH est conçue comme un partenariat public-privé. Outre la Confédération, la SCH a pour partenaires les banques, les cantons, le secteur de l'hôtellerie, des entreprises du secteur privé, des associations ainsi que des particuliers. La promotion des investissements par la Confédération intervient ainsi en complément des instruments cantonaux et privés, et le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a Cst.) est respecté.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

7.6.1 Importance de la subvention

Le secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers connaît un déficit de financement et d'investissement (ch. 1.1). Les raisons de ce déficit sont multiples : elles tiennent entre autres aux biens publics comme le paysage et les biens culturels, à l'absence de possibilités d'internaliser les effets externes positifs et à la forte saisonnalité des régions touristiques. Des réglementations (zones hôtelières et LRS, p. ex.) peuvent également compliquer la réalisation d'investissements. La SCH peut accorder un prêt lorsque les acteurs privés n'apportent pas suffisamment de capitaux privés pour financer un investissement économiquement viable. Les prêts qu'elle octroie sont ainsi toujours subsidiaires et servent directement à combler le déficit de financement qui persiste après la mise en œuvre des mesures d'entraide raisonnablement exiguës.

La SCH fournit un soutien financier en complément des bailleurs de fonds privés (la plupart du temps des banques), sous la forme de prêts amortissables et portant intérêt. Il s'agit d'une subvention en ce sens que les prêts sont accordés à des taux préférentiels malgré la prise en charge d'un risque accru. La réduction des intérêts perçus est estimée à un chiffre situé entre 2,5 et 4 points de pourcentage⁴³. Le soutien peut être légèrement augmenté au titre de l'éligibilité particulière à l'encouragement en abaissant encore le taux d'intérêt. La suppression des amortissements durant les premières années et la prolongation de la durée de l'amortissement, également envisageables au titre de l'éligibilité particulière à l'encouragement, relèvent quant à elles de la composante non pas monétaire, mais temporelle du soutien. Dans ces cas, le montant de l'aide financière est même légèrement moindre en raison de la charge d'intérêt plus élevée pendant la durée du prêt.

7.6.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion des aides financières repose sur les prescriptions légales, la gouvernance, la surveillance, notamment à travers la conclusion de conventions quadriennales, et les fonds à disposition (prêt octroyé par la Confédération). Le DEFR et le SECO, en sa qualité d'autorité de surveillance, veillent à l'utilisation conforme des fonds de la

⁴³ Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

SCH. Le Conseil fédéral renseigne l'Assemblée fédérale sur l'activité d'encouragement de la SCH dans le cadre de son rapport de gestion annuel ainsi que dans un rapport détaillé intégré au message sur la promotion économique, publié tous les quatre ans, qui rend compte de l'efficacité de l'instrument.

7.6.3 Procédure d'octroi des contributions

La SCH est tenue de s'autofinancer, ce qui permet de garantir l'efficacité de l'instrument d'encouragement. Elle vérifie la viabilité économique de l'investissement à l'aide de critères stricts, en appliquant notamment la méthode du cash-flow actualisé (*discounted cashflow*, DCF). Les exigences sont clairement présentées dans la loi et sur le site internet de la SCH. Cette dernière a mis en place une gestion adéquate des risques et dispose des compétences et des instruments nécessaires pour réduire à un minimum les pertes sur ses prêts. Elle informe de ses activités dans un rapport annuel public.

7.6.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Les prêts octroyés par la SCH aux établissements d'hébergement portent intérêt et sont amortissables. Ils sont ainsi limités dans le temps. Cette forme d'encouragement évite les mauvaises incitations et les effets d'aubaine.

Bibliographie

Hanser Consulting AG (2021) : Investitionen im Ferientourismus – Auslegeordnung zu Investitionen und deren Finanzierung in Schweizer Feriendestinationen. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

Haute école de Lucerne (2023) : Untersuchung einer Ausweitung des Förderperimeters der SGH. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

Haute école de Lucerne (2022) : Weiterentwicklung SGH. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération > Renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché (consulté le 23.12.2024).

Haute école de Lucerne (2021a) : Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

Haute école de Lucerne (2021b) : Examen de la systématique d'évaluation de la Société Suisse de Crédit Hôtelier (SCH). Disponible sur www.sgh.ch > News & Publi-

cation > Publication > Étude « Examen de la systématique d'évaluation de la SCH » (consulté le 23.12.2024).

Haute école de Lucerne, BHP – Brugger und Partner AG (2020) : Evaluation tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

OCDE (2018) : Des politiques efficaces pour des investissements de qualité dans le tourisme. Études de l'OCDE sur le tourisme, n° 2018/03, éditions OCDE, Paris.

Conseil fédéral (2021a) : Stratégie touristique de la Confédération du 10 novembre 2021. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

Conseil fédéral (2021b) : Stratégie pour le développement durable 2030. Disponible sur www.are.admin.ch > Développement durable > Stratégie et rapports > Stratégie pour le développement durable (consulté le 23.12.2024).

SCH (2024) : La SCH en chiffres 2023. Disponible sur www.sgh.ch > À notre propos > Rapport annuel (consulté le 23.12.2024).

Université de Berne, Kohl & Partner (Schweiz) AG (2021) : Strukturwandel bei touristischen Klein- und Familienbetrieben. Disponible sur www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique du tourisme > Stratégie touristique de la Confédération (consulté le 23.12.2024).

Annexe

Tableau synoptique des données utilisées dans le message

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour
P. 6 : L'effet de levier des approbations de prêts de la SCH avoisine un facteur de 5,7.	Moyenne du rapport entre les investissements découlant des autorisations de prêts et les prêts autorisés de 2012 à 2023. Cette moyenne peut être calculée sur la base des rapports annuels.	Décembre 2023
P. 7 : Durant les années 2020 et 2021, marquées par la pandémie de COVID-19, [...] suspension d'amortissements pour un montant total d'environ 22 millions de francs.	Somme des suspensions d'amortissements en 2020 (12,82 millions de francs) et en 2021 (9,432 millions de francs).	Décembre 2021
P. 13 : Au cours des dernières années, les charges [...] au titre de ses activités de transfert de connaissances se sont montées à quelque 150 000 francs par an.	De 2015 à 2023, la SCH a alloué en moyenne 0,8 équivalent plein temps (EPT) sur un total de 10,9 EPT (soit 7,2 %) aux prestations de transfert de connaissances. Les charges de personnel de la SCH se sont élevées en moyenne à 2,07 millions de francs par an sur cette même période. Les charges	Décembre 2023

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour
	relatives au transfert de connaissances représentent ainsi 149 000 francs (7,2 % fois 2,07 millions de francs).	
P. 42 : La réduction des intérêts perçus est estimée à un chiffre situé entre 2,5 et 4 points de pourcentage.	Selon la Haute école de Lucerne (2021b, p. 4), le taux d'intérêt des prêts de rang subordonné s'élève en moyenne à 6 %. La fourchette de taux de la SCH se situe entre 2 et 3,5 %.	Décembre 2022