

**Message
concernant l'encouragement de l'innovation
et de la coopération dans le domaine du tourisme**

du 9 décembre 1996

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

Nous vous présentons un message et un projet d'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral visant à en assurer le financement pour les années 1997 à 2001, en vous priant de les approuver.

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

9 décembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Depuis cinq ans, la demande touristique baisse de façon continue et dans une mesure inquiétante. Ce recul est d'autant plus grave qu'il fait suite à une stagnation de la croissance du tourisme qui persiste depuis le début des années quatre-vingt. En réorientant le marketing de la destination touristique Suisse, le Conseil fédéral a fait un premier pas en vue de surmonter la crise. Avec le présent arrêté fédéral allouant une aide financière pour l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme, un deuxième pas sera fait dans cette direction, visant cette fois le rajeunissement et l'amélioration de l'offre touristique.

Avec des incitations proches du marché, il s'agit d'accélérer la diffusion et la réalisation d'innovations qui permettront au tourisme suisse de mieux s'adapter à un marché dont les conditions ont beaucoup changé. La nouvelle conception de l'encouragement présentée dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique du tourisme de la Confédération est ici déterminante; elle prévoit, pour l'essentiel, une présence concertée sur le marché de tous les opérateurs du tourisme et une offre de prestations novatrices et de haute qualité, basée sur le partenariat aux niveaux local, régional et national. Des projets exemplaires seront soutenus dans trois domaines clés qui accusent actuellement les plus grandes faiblesses.

Il est prévu une aide financière de 18 millions de francs au maximum pour une période de cinq ans. Les promoteurs des projets devront participer pour moitié à la totalité des coûts et les projets être mis en oeuvre en collaboration avec d'autres entreprises et organisations. Lorsqu'il s'agit de projets d'envergure régionale, les cantons concernés seront consultés.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Etat de la politique du tourisme

Par décision du 29 mai 1996, le Conseil fédéral présentait aux Chambres fédérales un **rapport sur la politique du tourisme de la Confédération** (FF 1996 III 822) en les priant d'en prendre connaissance. Simultanément, il mettait en consultation un projet d'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

En automne 1994 déjà, au moment des délibérations parlementaires concernant la loi fédérale du 21 septembre 1955 sur l'Office national suisse du tourisme, on avait fait remarquer que la promotion de la destination touristique Suisse ne pouvait être opérante si l'offre ne correspondait pas aux conditions du marché (RS 935.21). En octobre 1994, vu la mauvaise santé du tourisme suisse, la Commission des transports et des télécommunications (CTC) du Conseil des Etats insistait sur la nécessité de **combler les lacunes dans l'encouragement de l'offre**. Et dans un postulat, la Conseillère nationale Gadiet priait le Conseil fédéral de présenter une conception concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme.

La crise actuelle du tourisme suisse oblige le Conseil fédéral à agir. Certes, il avait, dès le début du recul de la demande, pris des mesures opportunes en réorganisant l'office responsable, aujourd'hui „Suisse Tourisme“, afin de promouvoir efficacement la destination touristique Suisse. Force est de constater que le marketing de destination arrive aujourd'hui à des limites, du fait que **les structures touristiques de notre pays et les produits proposés ne sont plus compétitifs sur le marché mondial**. L'arrêté fédéral de durée limitée devrait contribuer à surmonter l'actuelle crise d'adaptation et restaurer la compétitivité de notre pays sur le plan international.

112 Une situation économique difficile

Depuis la publication du Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération en mai 1996, **la situation économique du tourisme suisse s'est encore détériorée**. Au premier semestre de 1996, l'hôtellerie a, à elle seule, perdu 900'000 nuitées par rapport à l'année précédente, quand bien même 1995 avait été la pire année touristique des quinze dernières années. **Depuis 1992, les nuitées de cette industrie phare du tourisme diminuent chaque année d'un million d'unités ou plus**. C'est le même tableau si l'on considère les nuitées dans les appartements de vacances. **En 1991, hôtellerie et parahôtellerie compta-**

bilisaient ensemble **78 millions de nuitées**. Fin 1996, il n'y en aura plus que **69 millions** (tableau 1).

Tableau 1

**Evolution des nuitées
et du solde de la balance touristique depuis 1991**

Année	Nuitées (en mio.)	Solde de la balance touristique (en mio. de fr.)
1991	78,0	2'795
1992	77,0	2'838
1993	75,5	2'440
1994	74,7	2'656
1995	71,6	2'064
1996	69,0 ¹⁾	1'950 ²⁾

1) Projections de Suisse Tourisme

2) Projections de l'OFIAMT

Sources: OFS / OFIAMT, Service du tourisme

Avant la crise, la demande totale du tourisme se montait en Suisse à 45 milliards de francs. La pente descendante entamée depuis 1992 a conduit à **une baisse des chiffres d'affaires touristiques de plusieurs milliards de francs**. Nous disposons de chiffres précis pour le tourisme international ou transfrontalier. Il en ressort sans équivoque que les dépenses des étrangers en Suisse diminuent régulièrement. En 1996, ils dépenseront 500 millions de francs de moins que l'année précédente. La population suisse, qui dépense moins chez elle, a par contre nettement plus dépensé pour des voyages à l'étranger. **Le recul du tourisme a été un élément concomitant de premier ordre dans la baisse de la consommation en Suisse**. Le solde encore positif de la balance touristique s'amenuise. Notre pays, de gagnant net, est en passe de devenir un payeur net.

Tout aussi alarmant que ce recul depuis 1992, est le fait que, depuis le début des années quatre-vingt, ni les chiffres d'affaires réels, ni le nombre de lits et de nuitées dans l'hôtellerie et la parahôtellerie n'ont plus augmenté. La crise actuelle fait donc suite à **une stagnation du tourisme, exceptionnelle par son ampleur et sa persistance**.

113 Problèmes structurels et conjoncturels

Le Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération présente de façon circonstanciée les causes de la crise actuelle du tourisme suisse. La chute de la demande n'est pas seulement la conséquence de la récession et de l'évolution du cours du change. Certes, il est indéniable que **la demande, et particulièrement celle du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, est depuis quelques années très sensible aux prix, donc à la conjoncture**. Nous avons aussi clairement démontré que **la compétitivité insuffisante au niveau des prix** est une des principales raisons de la stagnation du tourisme suisse, vu qu'une part importante des marchés clients de la destination Suisse est très sensible au cours du change.

Mais ces difficultés conjoncturelles et la force du franc suisse ne peuvent masquer les graves problèmes structurels de l'économie touristique. **Le marché mondial du tourisme se trouve en pleine mutation**. La Suisse, en tant que destination touristique traditionnelle, est touchée de plein fouet par **la concurrence d'une multitude de nouvelles destinations**. Les organisations touristiques de notre pays n'ont pas réussi à **tirer profit des chances de la mondialisation du tourisme**. Encore et toujours, trois quarts des visiteurs viennent des marchés domestique et allemand. Et ces marchés sont largement saturés.

Pour s'attirer de nouveaux clients, le tourisme suisse doit réussir à **s'adapter aux exigences de l'industrie voyageur moderne**. Pour cela, il doit développer de nouveaux produits et les commercialiser à l'échelon mondial via les canaux de distribution télématiques. Il manque surtout des **produits intégrés** combinant en un tout original divers éléments de l'offre. En outre, **le rapport prestation/prix** de l'offre suisse n'est pas suffisant pour résister à la concurrence internationale. Les clients se plaignent souvent de la qualité insuffisante de l'accueil et du prix trop élevé de certaines prestations. Si l'on veut transformer l'économie touristique helvétique, portée en majorité par des petites entreprises et des organisations à but non lucratif, en une industrie touristique moderne, il faut miser sur une offre de prestations plus efficiente qui s'appuie sur le partenariat.

12 Incitations de la Confédération

121 Une dimension économique nationale

Considéré sous l'angle statistique, le tourisme n'est pas une simple branche économique. Le touriste indigène ou étranger choisit une destination et y dépense son budget vacances en achetant divers biens et services. En pratique, **une multitude d'entreprises et d'organisations, sans compter l'Etat**, profitent des recettes touristiques. Le tourisme a indéniablement une **dimension économique nationale**.

Les dépenses des visiteurs représentent une injection bienvenue pour l'économie. Directement et indirectement en effet, le tourisme génère **des revenus et des emplois dans de**

nombreux secteurs de notre économie nationale. Plus l'offre touristique est sollicitée, plus son action sur l'emploi est élevée. Pratiquement tous les biens et services consommés par le visiteur sont **produits sur le marché domestique.** Etroitement liées à des destinations, les branches qui produisent pour le tourisme suisse ne peuvent délocaliser leur production. Il s'agit la plupart du temps de petites entreprises implantées dans des régions sans tissu industriel ni économie de services.

L'encouragement de l'offre et de la demande touristiques - comprises comme un bouquet de prestations composé pour les touristes suisses ou étrangers - intervient, par la force des choses, aux niveaux interentreprises, local et inter-localités. Le visiteur choisit un ensemble de prestations offertes par différents prestataires.

122 Echec du marché

Il appartient en principe à l'économie touristique elle-même de trouver une issue à la crise structurelle en développant de nouveaux produits et canaux de distribution, en améliorant le rapport prestations/prix et en adaptant les structures d'organisation aux besoins du marché. Force est de constater que le marché n'a guère fourni par lui-même de solutions satisfaisantes dans le domaine de **l'introduction, de la diffusion et de la valorisation d'innovations.** En outre, il manque des moyens financiers pour implanter l'innovation par la coopération entre prestataires de services. Ces **déficits au niveau de l'innovation et de la collaboration** devraient être corrigés par des incitations étatiques.

Le comportement en partie insuffisant en matière d'innovation entrave **le rajeunissement nécessaire d'une offre souvent désuète et son ajustement aux désirs de la clientèle internationale.** La **structure du tourisme suisse,** essentiellement basée sur des petites entreprises, **la forte dépendance à l'égard de clients fidèles et le caractère non professionnel d'offices du tourisme souvent faiblement dotés en personnel** sont des conditions peu propices à l'éclosion d'une culture de l'innovation. Le tourisme n'a pas de département de recherche comme l'industrie. Le transfert de savoir des institutions de formation et de recherche vers les entreprises et offices du tourisme ne se fait pas.

Les responsables du tourisme sont souvent dans l'incapacité de dépasser les affaires courantes pour se concerter avec des partenaires potentiels en vue de trouver de nouvelles solutions. Par ailleurs, **les collaborations ne sont pas suffisantes** pour réaliser des économies d'échelle ou exploiter de nouveaux potentiels. Les projets communs finissent souvent à la trappe faute de moyens financiers.

Ce n'est pas tant le niveau du savoir ni la modernité des installations et de l'infrastructure qui procurent des avantages concurrentiels, que l'**amélioration continue de tous les facteurs de production**. C'est bien pour cette raison que la Confédération encourage l'innovation et la coopération dans l'industrie. Les principales branches d'exportation, par exemple, bénéficient de subventions à l'innovation (tableau 2). Or le tourisme, qui est également en large partie orienté vers l'exportation et qui doit s'affirmer sur un marché mondial fortement disputé, ne bénéficie, lui, d'aucun encouragement à l'innovation. Cette lacune doit être comblée. Il n'est que justice que le tourisme profite des mêmes conditions-cadre que l'industrie d'exportation.

Tableau 2

Encouragement de l'innovation par la Confédération dans les principales industries d'exportation

Branches	Exportations en milliards de fr. 1994	Subventions à l'innovation en mio. de fr. 1992/93
Industrie des machines et véhicules	27,8	18,4
Industrie chimique	23,5	7,9
Montres, bijouterie, instruments de précision	20,0	4,0
Tourisme	12,8	0,0
Industrie des métaux	7,8	3,4
Textile, habillement, chaussures	4,3	1,8

Source : OFIAMT, Service du tourisme

Il est d'autant plus urgent de combler cette lacune que dans **les pays touristiques concurrents** d'Europe et d'outremer **le tourisme est largement soutenu par l'Etat**. En Suisse, le soutien au tourisme est très modeste en comparaison internationale. S'agissant des recettes du tourisme international, la Suisse vient au 11e rang mondial, mais au 22e rang seulement pour ce qui est des dépenses publiques affectées à l'encouragement du tourisme. Plus important encore: les concurrents directs comme l'Allemagne, la France ou l'Autriche ont déjà engagé des moyens importants pour promouvoir les innovations et les coopérations.

En 1995, l'encouragement du tourisme de la Confédération s'est élevé à 38 millions de francs, soit **0,1 pour cent du budget de l'Etat**. Ce montant est utilisé à raison de 85 pour cent pour financer le marketing de Suisse Tourisme. Le solde revient aux services publics s'occupant de tourisme (statistique, documentation, collaboration internationale). La seule mesure existant actuellement côté offre, soit l'octroi de prêts annuels à la Société suisse de

crédit hôtelier, devrait être supprimée en 1998 en vertu des décisions parlementaires. Ainsi, le **démantèlement des dépenses consenties pour l'encouragement du tourisme se poursuit parallèlement à la récession.**

Relevons à ce propos que l'encouragement du tourisme ne profite pas seulement à une multitude de branches, mais également à la Confédération, aux cantons et aux communes. Ainsi, les droits sur les carburants payés par les touristes étrangers et la vignette autoroutière rapportent chaque année plus d'un demi-milliard de francs à la Confédération.

13 Renforcer la compétitivité: une tâche primordiale de la politique du tourisme

131 Orienter l'encouragement vers l'innovation

Aujourd'hui, la tâche première de la politique suisse du tourisme consiste à **redonner au tourisme sa compétitivité internationale.** Il s'agit de rompre avec la stagnation, de freiner le recul et de relancer la croissance.

Pour améliorer la compétitivité du tourisme suisse, il faut augmenter le degré d'innovation pour de nouveaux produits et services et encourager la coopération. Les experts estiment que la moitié de la croissance économique repose sur le progrès technique. A leur avis, il existe un lien étroit entre la compétitivité d'une économie publique et sa capacité à développer constamment de nouveaux produits et procédés et à les diffuser.

Tableau 3

LA VOIE A SUIVRE POUR LA PLACE TOURISTIQUE SUISSE

Vers l'extérieur

Une destination connue à l'échelon mondial

- Grâce à une stratégie efficace de communication et de marketing, ainsi qu'à une présence concertée sur le marché

Vers l'intérieur

Une palette de prestations basée sur le partenariat

- Grâce au développement de prestations originales et de qualité supérieure

Dans son Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération, le Conseil fédéral a montré **la voie à suivre, par l'encouragement interentreprises du tourisme** qui devrait induire des avantages concurrentiels durables pour la destination Suisse. Notre tourisme devrait fonctionner comme une entreprise qui crée des avantages concurrentiels avec une offre de prestations novatrices et de haute qualité et une image conçues en concertation avec tous les opérateurs concernés (tableau 3). Cette conception de l'encouragement devrait être déterminante pour les innovations visées.

132 Encouragement de l'innovation et marketing de destination

L'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme se place dans le prolongement direct de la promotion de l'image de marque de la destination suisse confiée à Suisse Tourisme (ST). Comme celle-ci, l'encouragement de l'innovation doit déployer des effets **au niveau interentreprises de la destination**, du lieu, de la région et du pays.

Avec l'encouragement de produits et services de haute qualité, **l'activité de Suisse Tourisme doit être rendue plus efficace**. Il s'agit d'améliorer l'offre selon la devise "**la prestation d'abord, la promotion ensuite**", de façon à mettre ST en mesure de faire de la publicité pour notre pays avec des produits et des services de qualité supérieure. La politique des labels suivie par ST ne sera en effet crédible que si elle s'appuie sur des prestations novatrices et d'excellente qualité.

Dans le contexte de la politique du tourisme, un encouragement de l'innovation coordonné avec la promotion de ST pour la destination suisse est la solution qui tient le mieux compte des spécificités du tourisme. Ces deux instruments appartiennent à l'encouragement du tourisme au sens étroit et devraient devenir les piliers de la politique du tourisme de la Confédération.

133 Encouragement du tourisme et Regio Plus

Le présent arrêté ne fait pas double emploi avec l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus; FF 1996 II 1080). Certes, sur le plan formel, ce nouvel instrument de politique régionale est un arrêté apparenté, puisqu'il s'agit également de promouvoir le changement structurel et la compétitivité. Mais les arrêtés ont des contenus différents.

Regio Plus est une mesure de **politique régionale** qui vise à encourager le développement de l'espace rural dans son ensemble. L'arrêté fédéral sur l'encouragement de l'innovation et de la collaboration dans le domaine du tourisme est une mesure de **politique du tourisme**, destinée à **remédier aux faiblesses actuelles de l'offre des stations touristiques**.

14 Traits principaux de l'arrêté

141 Domaines clés de l'innovation

Vu l'état précaire des finances fédérales, le Conseil fédéral doit limiter son aide aux besoins d'encouragement impératifs. Ne seront ainsi soutenus que **les projets qui concordent avec la nouvelle idée de l'encouragement**. En outre, ils devront porter sur les **trois domaines clés** pour le rajeunissement de l'offre touristique et dans lesquels il existe déjà des conceptions proches de la pratique et des projets prêts à être réalisés (tableau 4).

L'aide doit être apportée là où **les faiblesses de l'offre touristique** sont les plus manifestes. Il s'agit donc en premier lieu de développer de nouvelles offres, de combiner des prestations existantes en des produits intégrés conformes au marché et d'utiliser les avantages des nouveaux systèmes d'information et de réservation afin **d'accéder à l'industrie du voyage opérant à l'échelle mondiale** et de mieux exploiter les capacités disponibles.

En tant que pays touristique fortement développé, la Suisse doit relever le défi qui consiste à **offrir des services et des produits de renommée internationale**. Et vu les structures actuelles du marché, ces services et produits doivent en outre être avantageux. C'est pourquoi on soutiendra également les efforts qui visent à **améliorer la qualité du paquet** de prestations touristiques dans son ensemble. Il s'agit notamment d'offrir à la clientèle un service de qualité.

La **professionnalisation et l'industrialisation des structures touristiques** sont aujourd'hui incontournables si l'on veut épargner des coûts et travailler les marchés de manière plus ciblée. Il est tout aussi indispensable de rendre les emplois liés au tourisme plus attrayants pour la population locale.

142 Priorité à la coopération

Les efforts de coopération méritent une attention toute spéciale. Le marché du tourisme est caractérisé par **l'intégration verticale des différentes prestations**. Le transport, l'hébergement, la restauration et les activités récréatives, etc. forment un tout: l'offre globale d'un séjour. Par le biais de collaborations, **on verrait apparaître à terme des partenariats interentreprises** aptes à offrir un produit concerté à moindre coût.

Des avantages concurrentiels devraient se dégager en première ligne aux interfaces entre les différents prestataires de services. Grâce aux nouvelles techniques de communication, il est aujourd'hui possible de "commander" et de réserver ses vacances, dans le monde entier et de façon décentralisée, via les autoroutes de l'information. Pour tirer profit de ces nouvelles possibilités techniques, les offices du tourisme sont en passe de fonder des bureaux de voyage "Incoming" et des "Destination Management Companies".

**Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme
- Exemples de projets possibles**

1. Développement et introduction de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution

- Systèmes de communication des prestataires, InfoRes, distribution et mise en réseau (offices du tourisme, Suisse Tourisme)
- Accès aux offres d'hébergement sur Internet et augmentation du taux d'occupation, Disponet (Office du tourisme Verbier)
- Nouvelles technologies dans l'offre touristique (p. ex. installations de transport touristiques; téléphériques à deux étages, Rotair-Titlis)
- Mis au point de nouveaux produits intégrés, p. ex. „Santé“ ou „Eté“ (Tours Grisons, Office du tourisme des Grisons)
- Nouveau réseau d'itinéraires cyclables (offices de tourisme régionaux, Fédération suisse du tourisme)

2. Amélioration des prestations de services actuelles

- Introduction de labels de qualité (Gastrosuisse, Société suisse des hôteliers, UTP, ASC, ST, etc.)
- „Total Quality-Management“ au niveau de la destination (Office du tourisme de Gstaad, Ente Ticinese per il Turismo)

3. Mise en place de structures d'organisation permettant d'améliorer l'efficacité

- Conseil et aide initiale pour de nouvelles structures de coopération à l'échelon des offices de tourisme (Fédération des directeurs du tourisme suisse, Conférence des directeurs des offices de tourisme régionaux, Office du tourisme du Canton de Vaud)
- Encouragement de projets de gestion de destination (offices du tourisme, CFF, Société suisse des hôteliers, etc.)

De tels **projets intégrés** sont source prometteuse d'avantages concurrentiels; c'est à eux que la Confédération doit donner la priorité dans sa politique du tourisme.

Une autre priorité consiste à encourager la collaboration entre les entreprises économiques et les institutions touristiques non axées sur le profit. Ici, les offices du tourisme sont appelés à jouer un rôle charnière.

143 L'impératif de la réalisation

Le présent arrêté n'a pas pour seul objet d'encourager de nouveaux produits et idées, mais vise aussi et surtout à soutenir **leur réalisation**. En effet, les idées, les projets et les inventions ne manquent pas dans le domaine du tourisme. La plupart des destinations par exemple ont élaboré de nouvelles conceptions et lignes directrices qui comportent de telles innovations. La phase critique du processus d'innovation ne se situe pas au niveau de la conception, mais bien à celui de l'exécution, qui demande un esprit d'initiative.

Des mesures concrètes nécessitent souvent une collaboration étroite des prestataires dans la station même ou entre stations. Or, les coûts de la collaboration sont élevés et viennent s'ajouter à ceux des prestations, grevant lourdement les entreprises et organisations concernées. C'est donc souvent faute de moyens que de telles coopérations échouent. Plusieurs projets visant à améliorer la qualité de l'offre locale seraient en fait mûrs du point de vue de la conception; il suffirait, pour les faire démarrer, d'un coup de pouce financier. C'est ici que l'aide de la Confédération pourrait intervenir. En soutenant financièrement les efforts de collaboration, elle contribue directement à la maîtrise d'un obstacle économique de taille là où la réalisation est la plus difficile - **dans la mise au point et la commercialisation d'un produit concerté entre divers partenaires.**

15 Résultats de la procédure de consultation

151 Généralités

Le projet d'arrêté encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme a été mis en consultation en été 1996. **Tous les participants à la consultation se sont ralliés à l'analyse de la situation établie par le Conseil fédéral et conviennent qu'il faut agir.** Les opinions divergent toutefois quant à savoir s'il faut d'abord combler les lacunes en matière de promotion ou améliorer les conditions-cadre.

La grande majorité des cantons, le PDC et l'UDC, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans et le Groupement suisse pour les régions de montagne ainsi que les organisations du tourisme et des transports soutiennent le Conseil fédéral dans son intention

d'encourager l'innovation et la collaboration dans le domaine du tourisme avec une aide financière de 18 millions de francs au maximum via un arrêté fédéral de durée limitée. Ils constatent que la Confédération accorde déjà des aides financières à ce titre à toutes les grandes industries d'exportation. Les 18 millions de francs seraient une sorte de **capital initial** devant aider le tourisme à regagner sa compétitivité. L'Union suisse de paysans et le Groupement suisse pour les régions de montagne aimeraient réunir en une loi tous les instruments de la politique du tourisme afin de fonder légalement l'encouragement du tourisme comme une tâche permanente de la Confédération.

Une petite minorité rejette l'arrêté fédéral. Le PRD et le PS, bien que critiques, ne sont en principe pas opposés à la proposition du Conseil fédéral. Différents milieux estiment particulièrement important d'améliorer les **conditions-cadre économiques**, notamment dans les domaines de l'organisation du territoire, de la protection de l'environnement et de la politique fiscale, soit avec le présent arrêté, soit en remplacement de celui-ci. Le Vorort aimerait soumettre l'arrêté à la péréquation financière et le poursuivre au niveau cantonal dans le cas où il serait prorogé au-delà de 2001.

152 Les dispositions

Personne ne met en doute que la capacité d'innover et la volonté de coopérer sont deux conditions nécessaires pour regagner des parts de marché. Tandis que certaines organisations aimeraient concentrer les moyens financiers sur un petit nombre de projets, d'autres trouvent qu'il faudrait soutenir une multitude de projets afin de promouvoir le tourisme dans son ensemble. Le PS prie le Conseil fédéral de mieux définir l'orientation à donner aux innovations.

On est généralement de l'avis que l'encouragement de l'innovation doit avoir pour finalité de produire rapidement des résultats sur le marché. Certains estiment qu'il devrait se concentrer sur **quelques domaines clés** de l'offre. Un grand nombre d'organisations et de cantons proposent **d'inclure également les entreprises orientées vers le profit**. Pour éviter de prêter le flanc à des critiques, on exclurait l'encouragement d'entreprises individuelles et on ne soutiendrait que les projets de coopération impliquant plusieurs partenaires.

Quelques organisations estiment que les promoteurs de projets devraient d'abord épuiser les instruments d'encouragement cantonaux avant de pouvoir profiter de l'aide fédérale. Quelques gouvernements cantonaux jugent que les cantons qui mettent à disposition de tels instruments ne doivent pas être moins bien lotis que ceux qui n'en ont pas. Comme il s'agit d'un **arrêté de droit spécial**, l'aide fédérale ne devrait pas dépendre de l'octroi de subventions cantonales.

Le Conseil fédéral est disposé à **restreindre l'encouragement de l'innovation et de la collaboration à certains domaines clés**. En revanche, **il n'entend pas concentrer sur quelques grandes régions et organisations les projets méritant d'être soutenus**. Il est d'accord d'**inclure également les entreprises orientées vers le profit** à la condition que celles-ci mettent en œuvre des projets en collaboration avec d'autres entreprises et organisations. Il souligne qu'**il n'est pas possible de faire dépendre l'aide fédérale d'une subvention cantonale obligatoire**, les cantons ne disposant pas des bases légales pour promouvoir l'offre touristique.

En ce qui concerne l'**amélioration des conditions-cadre** pour le tourisme suisse, le Conseil fédéral a déjà, avec le Rapport sur la politique du tourisme de la Confédération, approuvé un **plan d'action** qui tend à améliorer les mesures existantes de la Confédération dans les domaines politiques importants pour le tourisme.

2 Partie spéciale

21 Titre et préambule

Antérieurement, le tourisme tombait sous le chapitre des transports. La compétence de la Confédération découlait des articles 26 et 36 de la constitution. Aujourd'hui, on considère le tourisme comme relevant du domaine de la consommation et bénéficiant à de nombreuses branches, notamment dans des régions à l'économie peu développée. De ce fait, l'arrêté s'appuie sur l'article 31^{bis}, 2^e et 3^e alinéas, lettre c, de la constitution.

22 Commentaires article par article

Article premier Objet

Le présent arrêté fédéral a pour objet d'encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. Jusqu'en l'an 2001, il s'agit de regagner les nuitées perdues et à terme de revenir à une courbe ascendante.

L'arrêté fédéral est censé favoriser **le retour à une croissance durable**. Nul ne conteste que le degré d'innovation dans le domaine du tourisme est trop bas et doit être relevé. Le présent article prend appui sur les données économiques concernant les processus de croissance, qui démontrent que l'innovation en est le moteur.

Par innovation, on entend la réalisation de projets novateurs et d'avant-garde. L'innovation peut être aussi bien un service qu'un produit ou un procédé.

La **forte fragmentation de la branche** est un obstacle à la croissance. Dans le tourisme, une multitude d'entreprises privées et publiques offrent des prestations individuelles qui constituent ensemble le produit "vacances", "voyage", ou "tourisme d'affaires". Dans cette offre fragmentée, il manque une instance qui assume la responsabilité de l'offre globale et en coordonne les éléments, ce que le client souhaite. Cette coordination devrait être soutenue par des incitations financières.

Article 2 Projets bénéficiaires

L'article 2 énumère les domaines clés pour l'innovation et la coopération. L'encouragement est ciblé sur l'offre et sur les interfaces entre offre et demande. Il ne doit pas concurrencer ni dupliquer l'aide financière accordée à Suisse Tourisme, mais en renforcer les fondements. La meilleure promotion ne sert à rien si le produit est mal ficelé.

- a. En vertu du présent arrêté, seront encouragés **les nouveaux produits, équipements et canaux de distribution**. Le pays touristique qu'est la Suisse ne peut être réinventé de toutes pièces. Mais des innovations au niveau des produits sont toujours possibles et

nécessaires. Nous pensons ici, par exemple, au boom de la planche à neige, à l'essor du tourisme de cure sous le nouveau logo „Wellness“ ou à la nouvelle technologie dans le domaine des téléphériques. Par nouveaux produits au sens de cet arrêté, on comprend également l'intégration de divers services en une offre originale et conforme au marché. Le touriste moderne change de plus en plus souvent de cap pour ses vacances. Il recherche l'aventure, visite les lieux les plus divers, entreprend d'innombrables activités. Les nouveaux produits intégreront ces services dans une offre globale. Le client conservera néanmoins la liberté de composer lui-même son séjour. La tâche est exigeante et commande un haut niveau de coopération.

La technologie de l'information et de la communication ouvre au tourisme de nouvelles voies de distribution. L'offre globale de la destination suisse doit pouvoir être appelée, réservée et payée dans le monde entier. Pour cela, il faut investir dans de nouveaux logiciels et équipements. Il importe notamment de raccorder à ce réseau le plus grand nombre possible de stations et d'organisations qui, actuellement, ne peuvent y participer faute de moyens. Les aides financières de la Confédération veulent favoriser la mise en réseau de l'offre touristique suisse à large échelle. Les systèmes doivent être compatibles à l'échelon suisse. Il sera tenu compte des efforts entrepris dans ce sens et de l'impératif de la compatibilité.

Seront soutenus aussi bien le développement que la mise en oeuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution. **Par développement, on entend les activités de recherche et de conseil; par mise en oeuvre, il faut comprendre les mesures visant la commercialisation de nouveaux produits et l'intégration dans l'offre de nouveaux équipements et canaux de distribution.**

- b. Des nouveaux produits et canaux de distribution ne suffisent pas à résoudre les problèmes du tourisme. Il y a lieu également d'améliorer les prestations dans les stations de cure et de villégiature. Des efforts sont actuellement consentis pour introduire un Total Quality Management. Afin de garantir la qualité et, du même coup, de donner au visiteur une plus grande transparence sur l'offre, il faudrait introduire des labels de qualité. Dans ce contexte, une tâche importante consiste à **améliorer le rapport prix/prestation**. La Suisse doit se défaire de son étiquette de pays cher. Pour la fixation des prix, elle a tout avantage à se rapprocher du niveau international. Sous lettre b, seront encouragés les projets qui visent à **mieux accorder l'offre existante aux besoins du marché mondial**.
- c. L'industrie internationale des voyages travaille aujourd'hui avec des méthodes empruntées à l'économie industrielle et des systèmes de management global. En Suisse, certaines stations de villégiature et organisations touristiques n'ont pas encore franchi le pas. D'où l'importance d'encourager la création de nouvelles structures d'organisation. En misant sur l'efficacité, il est possible de réduire les coûts et d'améliorer le service au client sans devoir dépenser davantage.

Article 3 Charges et conditions

1^{er} alinéa

- a. Les projets devront renforcer directement la **compétitivité** et favoriser un développement dynamique et durable.
- b. Les nouveaux projets touristiques sont souvent source de conflits. Il faut rechercher un juste équilibre entre les nécessités économiques, les besoins de la population locale et les revendications des milieux de protection de la nature. Les objectifs écologiques reconnus devraient être atteints de façon aussi économique que possible. Pour cela, il y a lieu d'augmenter l'efficacité écologique des mesures.

Ensuite, les projets doivent avoir des effets directs ou indirects sur l'emploi. Les principaux secteurs du tourisme accusent un taux de chômage supérieur à la moyenne. Le recul de la demande induit des pertes élevées au niveau de l'emploi, parce que les prestations touristiques mettent à contribution un nombreux personnel.

- c. Ils doivent avoir caractère d'exemple et **encourager des tiers à lancer des projets analogues dans un esprit de saine concurrence**. Il est donc capital que les cercles intéressés soient informés sur ces projets et aient accès au savoir-faire nécessaire.

2^e alinéa

- a. Seuls des projets prêts à être réalisés peuvent bénéficier d'une aide financière au titre du présent arrêté. Si les projets ne sont pas exécutés dans les six mois qui suivent la promesse de subventionnement, le droit à l'aide tombe. Par là, les autorités d'exécution veulent garantir une action rapide des mesures.
- b. Le Conseil fédéral avait initialement prévu de limiter son aide financière aux organisations non orientées profit. Dans la consultation, les milieux intéressés se sont en majorité opposés à cette restriction. Ils se félicitaient, certes, de cette intention d'éviter les distorsions de concurrence et de la création d'un instrument qui soit irréprochable sous l'angle de la politique économique. Mais d'un autre côté, ils ont avancé que les entreprises touristiques étaient les principaux moteurs de l'innovation et que **le renforcement de la compétitivité devait donc forcément passer par elles**. Le Conseil fédéral a tenu compte de cet argument et a levé la restriction. Peuvent donc bénéficier de l'aide financière toutes les entreprises, mais à certaines conditions. Il faut notamment que **les projets subventionnés soient réalisés au niveau interentreprises et/ou reposent sur une collaboration**. L'encouragement d'entreprises individuelles est exclu.

Article 4 Modalités de l'aide financière

1^{er} alinéa

La Confédération peut allouer des aides financières en participant à raison de 50 pour cent au plus au coût global d'un projet. Les participants à la consultation ont demandé que l'on choisisse des procédures simples sur le plan administratif. L'octroi d'aides financières sous la forme de contributions forfaitaires satisfait à cette exigence.

2^e alinéa

- a. Les aides financières ont pour but de stimuler l'initiative. La Confédération ne participe au financement qu'à condition que les promoteurs des projets fournissent leur propre prestation. Il est essentiel de responsabiliser les promoteurs.
- b. Les cantons dans lesquels il existe une législation sur le tourisme doivent exploiter les possibilités de financement dont ils disposent. Les aides financières de la Confédération n'impliquent toutefois pas l'obligation des cantons de fournir des prestations, car nombre d'entre eux ne remplissent pas cette condition. Les mesures devant être rapidement efficaces, il n'est pas indiqué d'attendre une éventuelle législation d'exécution cantonale. Lors de la procédure de consultation, les cantons ont demandé à juste titre que ceux d'entre eux qui allouent des aides financières ne soient pas défavorisés. L'ampleur de l'aide financière ne doit pas dépendre de contributions éventuelles des cantons.

3^e alinéa

D'autres aides financières fédérales ne doivent en principe pas être exclues dans la mesure où la totalité des moyens alloués par la Confédération ne dépasse pas la moitié du coût global d'un projet.

Article 5 Procédure

1^{er} alinéa

On a demandé, lors de la consultation, de simplifier autant que possible la procédure d'octroi des aides financières, et de la concentrer à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Cette demande pourra être honorée si l'OFIAMT approuve l'aide financière et pour autant qu'il ne crée pas une instance intermédiaire d'approbation et de coordination. L'article 5 tient compte de cette suggestion. L'instance d'approbation est l'OFIAMT. Celui-ci peut, le cas échéant, faire appel à la Commission consultative pour le tourisme qui réunit des spécialistes réputés. Vu les expériences faites au niveau de l'exécution, la procédure sera ajustée avec souplesse, au cas où l'on constaterait des déficiences. La formulation proposée permet cette flexibilité.

Les cantons seront impliqués dans l'évaluation des projets réalisés sur leur territoire. Cette façon de faire permettra de coordonner politique fédérale et politiques cantonales dans le domaine du tourisme et encouragera le promoteur du projet à solliciter suffisamment tôt les moyens financiers cantonaux. S'agissant de projets d'envergure nationale, la consultation de tous les cantons demanderait trop de temps et n'est donc pas conforme aux buts visés.

2^e alinéa

L'OFIAMT garantit une coordination appropriée au sein de l'administration fédérale.

Article 6 Information, échange de savoir, évaluation

L'information, l'échange de savoir et l'évaluation sont des éléments importants de la politique d'innovation de la Confédération. Les connaissances acquises doivent être rendues accessibles à des tiers. Tous les projets seront soumis à une évaluation préalable et à une évaluation ultérieure mesurant, pour la première, les effets possibles des projets prévus, pour la deuxième, le succès des projets subventionnés. Les résultats de ces évaluations feront l'objet du rapport annuel du Conseil fédéral aux Chambres.

Article 8 Financement

L'article 8 dispose que les moyens financiers sont alloués sous la forme d'un crédit d'engagement, par arrêté fédéral simple. Il est ainsi tenu compte du fait que, selon l'article 85, chiffre 10, cst., la compétence en matière de budget incombe au Parlement.

Le crédit d'engagement a été fixé à 18 millions de francs. Lors de la consultation, la majorité a approuvé ce montant, même si, vu l'ambition du programme, cette enveloppe leur a semblé modeste. Mais relevons qu'avec la participation financière prévue de tiers, ce montant dégagera un volume d'investissement de 40 à 50 millions de francs.

Le crédit d'engagement sera réparti en tranches annuelles de 3 à 4 millions de francs, adaptables en fonction des besoins financiers.

Article 9 Exécution

Le Conseil fédéral présentera annuellement dans le rapport de gestion de l'Assemblée fédérale, une évaluation d'impact des mesures mises en œuvre.

Les dispositions d'exécution doivent notamment désigner les destinataires de l'aide financière. Il convient non seulement de les mentionner, mais également d'indiquer à quelles conditions ces destinataires doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier des mesures d'encouragement.

L'octroi d'aides financières nécessite une base légale. Comme les mesures seront limitées dans le temps, il convient de choisir la forme de l'arrêté fédéral de portée générale, conformément à l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). L'arrêté est valable pour une durée de cinq ans. Lors de la consultation, différents participants ont proposé de prolonger la durée de validité ou de codifier durablement dans une loi l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme. L'opportunité de proroger l'arrêté ou d'en faire une loi sera examinée lors d'une évaluation finale des résultats.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

Le 1^{er} juin 1995, le Conseil fédéral mettait un frein aux dépenses. La loi correspondante a été entre-temps prorogée. En vertu de l'article 88 de la constitution, freiner les dépenses demande une majorité qualifiée pour les crédits d'engagement supérieurs à 20 millions de francs. L'aide unique de 18 millions de francs, distribuée sur cinq ans, est inférieure à ce plafond. **L'aide financière accordée au titre du présent arrêté ne tombe donc pas sous le coup du frein aux dépenses.**

32 Effets sur l'état du personnel

Le Service du tourisme de l'OFIAMT est chargé de l'exécution de l'arrêté fédéral. Ce service, faiblement doté en personnel, demande un demi-poste supplémentaire pour assumer les tâches qui lui sont confiées en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté.

33 Conséquences d'ordre économique

La demande touristique génère des chiffres d'affaires dans de nombreuses branches économiques. Selon une étude de l'OFIAMT, ceux du secteur hôtelier ne représentent que 13 pour cent de la demande touristique globale. Celle-ci est donc une composante importante de la consommation privée et publique, qui influe positivement sur toute l'économie nationale et plus particulièrement sur les régions défavorisées. La stagnation de la consommation privée est considérée par les instituts économiques comme principalement responsable de la mauvaise conjoncture actuelle. Le présent arrêté peut directement revitaliser la consommation et, par là, améliorer les conditions-cadre économiques pour de nombreuses branches économiques et régions.

4 Programme de législation

Les conséquences financières du présent arrêté ne figurent ni dans le budget de 1997, ni dans le plan financier pour la période de 1998 à 2000. Cela n'a pas été possible pour la bonne raison qu'il fallait une base légale que le présent arrêté tend justement à créer.

Le 29 mai 1996, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur la politique du tourisme de la Confédération et l'a transmis aux Chambres fédérales. Avec ce rapport, le Conseil fédéral a conclu une affaire relevant des grandes lignes de la politique gouvernementale. Le rapport arrive à la conclusion qu'il existe des lacunes dans les domaines de l'innovation et de la collaboration. Le présent arrêté allouant une aide financière pour l'encouragement de l'innovation et de la collaboration servira à combler ces lacunes. Il découle logiquement d'une affaire de politique gouvernementale.

5 Relations avec le droit européen

L'Union européenne (UE) n'a pas encore érigé la politique en matière de tourisme au rang de tâche communautaire. Même si beaucoup de pays, et plus spécialement les pays méridionaux, font pression pour qu'elle le devienne, elle demeure pour l'heure subsidiaire. Cependant, l'UE encourage la recherche, le conseil et le développement de nouveaux projets dans le domaine du tourisme. La politique suisse en la matière est donc compatible avec les efforts de l'UE.

6 Constitutionnalité

L'encouragement du tourisme se fonde sur l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, qui habilite la Confédération à soutenir certaines branches économiques ou professions en tenant dûment compte des intérêts généraux de l'économie nationale. La Confédération est notamment tenue de respecter le principe de la liberté de commerce et de la liberté d'exercer une activité industrielle ou commerciale. Or, l'encouragement du tourisme bénéficie à l'économie nationale toute entière. Les dépenses des hôtes suisses et étrangers profitent à une quantité de branches économiques. Par ailleurs, l'octroi d'aides financières n'entrave aucunement la liberté d'exercer une activité industrielle ou commerciale. Finalement, l'encouragement du tourisme est nécessaire dans certaines régions dont l'économie est menacée. En effet, le tourisme constitue souvent la principale industrie dans les régions périphériques et de montagne, sans lesquelles les espaces économiques régionaux seraient mis en péril. Cette mesure se justifie donc par l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c.

Arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 31^{bis}, 2^e et 3^e alinéas, lettre c, de la constitution;

vu le rapport du Conseil fédéral du 29 mai 1996¹⁾ sur la politique du tourisme de la Confédération;

vu le message du Conseil fédéral du 9 décembre 1996²⁾,

arrête:

Article premier Objet

La Confédération alloue des aides financières pour encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

Art. 2 Projets bénéficiaires

La Confédération peut soutenir des projets ayant pour but:

- a. le développement et la mise en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution;
- b. l'amélioration de la qualité des prestations existantes;
- c. la création de structures d'organisation permettant d'accroître l'efficacité.

Art. 3 Charges et conditions

¹ Les projets ne peuvent bénéficier des mesures d'encouragement que s'ils

- a. contribuent à renforcer la compétitivité de la Suisse en tant que pays de tourisme;
- b. favorisent un développement touristique en harmonie avec la nature, l'homme et l'environnement et assurent des possibilités d'emploi attrayantes;
- c. présentent un caractère exemplaire.

² Les projets doivent en outre:

- a. débiter dans un délai de six mois à compter de l'octroi de l'aide financière;
- b. être réalisés à un niveau incluant plusieurs entreprises.

¹⁾ FF 1996 III 822

²⁾ FF 1997 I 1346

Art. 4 Modalités de l'aide financière

¹ La Confédération peut allouer des aides financières en participant à raison de 50 pour cent au plus au coût global d'un projet. Les aides financières sont allouées sous la forme de contributions forfaitaires.

² Elle n'alloue d'aide financière qu'à condition

- a. que les promoteurs des projets participent au financement dans une mesure appropriée;
- b. que le canton intéressé exploite toutes les possibilités légales de financement dont il dispose.

³ Lorsque les promoteurs d'un projet donné peuvent prétendre à d'autres subventions fédérales, l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser la moitié du coût global.

Art. 5 Procédure

¹ Les demandes d'aide financière doivent être adressées à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (office fédéral). Celui-ci consulte les cantons directement intéressés. Pour l'examen des demandes, il peut faire appel à l'avis d'experts.

² L'office fédéral décide de l'octroi des aides financières en accord avec les autres offices fédéraux.

Art. 6 Information, échange de savoir et évaluation

L'office fédéral veille aux échanges d'informations et de savoir sur les projets bénéficiaires ainsi qu'à l'évaluation desdits projets.

Art. 7 Protection juridique

Les décisions de l'office fédéral compétent peuvent être contestées par voie de recours auprès du service des recours du Département fédéral de l'économie publique.

Art. 8 Financement

L'Assemblée fédérale fixe le crédit d'engagement par arrêté fédéral simple.

Art. 9 Exécution

¹ Le Conseil fédéral fait rapport annuellement à l'Assemblée fédérale sur les projets bénéficiant de l'aide et sur leurs effets.

² Il édicte les dispositions d'exécution.

³ Le Département fédéral de l'économie publique est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Art. 10 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté est de portée générale; il est sujet au référendum facultatif.

² Sa validité est d'une durée de cinq ans.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

N39065

**Arrêté fédéral
finançant l'encouragement de l'innovation
et de la coopération dans le domaine du tourisme
de 1997 à 2001**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;

vu l'article 8 de l'arrêté fédéral du ...¹⁾ encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme;

vu le message du Conseil fédéral du 9 décembre 1996²⁾,

arrête:

Article premier

Un crédit d'engagement de 18 millions de francs au plus est octroyé pour financer l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme de 1997 à 2001.

Art. 2

¹ Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral du ... encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

N39065

¹⁾ RO ... (FF 1997 I 1346)

²⁾ FF 1997 I 1346

Message concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme du 9 décembre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.115
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.03.1997
Date	
Data	
Seite	1346-1370
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 940

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.