



Berne, 15 mars 2024

Révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et projet d'une nouvelle loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture
de la procédure de consultation



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). Elle propose également d'étendre le périmètre d'encouragement de la SCH ; par ailleurs, un avant-projet de loi pour la mise en place d'un programme d'impulsion limité dans le temps visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers est soumis à discussion.

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 en raison de facteurs externes qui ne relèvent pas de leur responsabilité ; c'est particulièrement vrai des établissements situés dans les lieux de vacances saisonniers des régions alpines et rurales. Raison pour laquelle 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. 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 de 2021 accorde par conséquent un caractère prioritaire au développement de la promotion fédérale des investissements, qui doit notamment se concentrer davantage sur l'amélioration des structures, la mutation structurelle et le développement durable. Le développement prévu de la SCH a en outre été annoncé dans le message 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.

Le secteur touristique en général et le tourisme urbain et d'affaires en particulier ont été touchés de plein fouet par les conséquences de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, le Parlement avait transmis au Conseil fédéral la motion 19.3234 Stöckli « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin » en 2021 et la motion 22.3021 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement » en 2022. Le projet contient des propositions de mise en œuvre des deux motions. Le Conseil fédéral continue cependant de considérer qu'il n'est pas judicieux de mettre en œuvre les motions.

Contenu du projet

Le projet envoyé en consultation a pour objectif d'optimiser et de développer la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement. En exécution des deux motions, il propose en outre l'extension du périmètre d'encouragement de la SCH à toute la Suisse ainsi que la base légale pour un programme d'impulsion de durée limitée visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers.

Développement de 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 qui, à présent, est 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.*

Extension du périmètre d'encouragement

Dans l'optique de mettre en œuvre la motion 22.3021 de la CER-N « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement », il est proposé d'étendre le périmètre d'encouragement de la SCH à l'ensemble du territoire suisse. Cette extension devrait entraîner une augmentation du volume des prêts de la SCH, qui serait financée par les liquidités disponibles de la SCH. Si cette source de financement ne suffit pas à moyen terme, une priorisation dans l'encouragement devrait être envisagée.

Programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers

L'avant-projet de base légale pour la mise en place d'un programme d'impulsion de durée limitée visant à moderniser les établissements d'hébergement est une proposition de mise œuvre de la motion 19.3234 Stöckli « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin ». Il s'agit à ce titre de proposer un programme d'impulsion en faveur du secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers qui permette aux établissements d'hébergement ayant fait l'objet d'une rénovation exemplaire sur le plan énergétique d'avoir accès à un soutien sous forme de contributions à fonds perdu pour leurs « investissements touristiques » (rénovation des chambres d'hôtel, p. ex.). Les établissements d'hébergement seraient ainsi incités à continuer de procéder à des rénovations exemplaires sur le plan énergétique. Le soutien financier irait toutefois directement à l'investissement touristique. Une rénovation énergétique volontaire conditionnerait l'octroi d'une contribution à fonds perdu pour les investissements touristiques destinés à améliorer la qualité et

l'attrait de l'infrastructure d'hébergement. Au regard des synergies considérables existantes, l'exécution du programme serait confiée à la SCH. Le programme d'impulsion serait limité à dix ans et coûterait au total 195 millions de francs.

Position du Conseil fédéral

Le développement de la SCH vise à optimiser les conditions-cadres en vue d'un encouragement flexible et en phase avec son temps du secteur de l'hébergement. Toutefois, le Conseil fédéral se montre sceptique face à l'extension du périmètre d'encouragement et au programme d'impulsion. La mise en œuvre des deux motions occasionnerait des dépenses supplémentaires de 195 millions de francs pour la Confédération (motion 19.3234 Stöckli) et pourrait à moyen terme nécessiter une augmentation du prêt accordé par la Confédération à la SCH (motion 22.3021 de la CER-N). Vu la situation budgétaire difficile, l'absence d'urgence, les charges et la complexité inhérentes à la mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli et l'absence d'un dysfonctionnement général du marché s'agissant du financement des établissements d'hébergement urbains (motion 22.3021 de la CER-N), le Conseil fédéral continue de considérer qu'il n'est pas judicieux de donner suite aux deux motions.

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Contexte | 7 |
| 1.1 | Nécessité d'agir et objectifs visés | 7 |
| 1.2 | Promotion fédérale des investissements par l'intermédiaire de la SCH | 8 |
| 1.3 | Développement de la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement : Solutions étudiées et solution retenue | 11 |
| 1.3.1 | Objectifs du développement de la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement | 11 |
| 1.3.2 | Définir des priorités dans l'encouragement de la SCH | 13 |
| 1.3.3 | Flexibiliser l'encouragement de la SCH | 15 |
| 1.3.4 | 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 | 16 |
| 1.3.5 | Moderniser les bases légales sur le plan formel | 17 |
| 1.3.6 | Conséquences financières du développement de l'encouragement du secteur de l'hébergement | 18 |
| 1.4 | Extension du périmètre d'encouragement à toute la Suisse : solutions étudiées et solution retenue | 18 |
| 1.4.1 | Conséquences financières de l'extension du périmètre d'encouragement | 21 |
| 1.4.2 | Position du Conseil fédéral concernant l'extension du périmètre d'encouragement | 21 |
| 1.5 | Programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers : solutions étudiées et solution retenue | 22 |
| 1.5.1 | Objectifs et bref aperçu du programme d'impulsion prévu | 23 |
| 1.5.2 | Limitation aux établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers | 24 |
| 1.5.3 | Attestation d'une rénovation énergétique exemplaire | 24 |
| 1.5.4 | Modalités des contributions | 26 |
| 1.5.5 | Durée du programme d'impulsion et limitation à un encouragement unique | 27 |
| 1.5.6 | Pistes visant à éviter les réaffectations | 27 |
| 1.5.7 | Conséquences financières du programme d'impulsion | 28 |
| 1.5.8 | Position du Conseil fédéral concernant le programme d'impulsion | 29 |
| 1.6 | Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 29 |
| 1.7 | Classement d'interventions parlementaires | 30 |
| 2 | Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 30 |
| 3 | Présentation du projet | 31 |
| 3.1 | Réglementation proposée | 31 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.1.1 | Développement de l'encouragement du secteur de l'hébergement..... | 31 |
| 3.1.2 | Extension du périmètre d'encouragement..... | 31 |
| 3.1.3 | Programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers..... | 31 |
| 3.2 | Mise en œuvre | 31 |
| 4 | Commentaire des dispositions..... | 32 |
| 4.1 | Commentaire relatif à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (LESH)..... | 32 |
| 4.2 | Commentaire relatif à la loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers | 50 |
| 5 | Conséquences | 57 |
| 5.1 | Conséquences pour la Confédération | 57 |
| 5.2 | Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 58 |
| 5.3 | Conséquences économiques | 58 |
| 5.4 | Conséquences sanitaires et sociales | 59 |
| 5.5 | Conséquences environnementales | 60 |
| 6 | Aspects juridiques | 60 |
| 6.1 | Constitutionnalité..... | 60 |
| 6.2 | Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse..... | 60 |
| 6.3 | Forme de l'acte à adopter..... | 61 |
| 6.4 | Frein aux dépenses | 61 |
| 6.5 | Conformité à la loi sur les subventions | 61 |
| 6.5.1 | Importance de la subvention | 61 |
| 6.5.2 | Gestion matérielle et financière de la subvention | 62 |
| 6.5.3 | Procédure d'octroi des contributions | 62 |
| 6.5.4 | Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention..... | 63 |

Rapport explicatif

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 le Conseil fédéral 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 dernier 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.

Les importants travaux de fond réalisés par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) concernant l'activité d'investissement et la promotion des investissements dans l'industrie touristique suisse ont montré que la promotion des investissements par la Confédération à titre subsidiaire à travers la SCH et la nouvelle politique régionale (NPR) présente une structure adaptée aux objectifs visés et une dotation financière suffisante. Cela dit, un potentiel d'optimisation a également été mis en lumière. Ainsi, la promotion des investissements pourrait être plus fortement axée sur l'amélioration des structures, le changement structurel et le développement durable³.

Pour ce qui est de la NPR, le développement de la politique d'encouragement, notamment de la promotion des investissements, se fera dans le cadre du programme pluriannuel 2024-2031⁴. Le Parlement a par ailleurs approuvé⁵ à sa session d'automne 2023 une modification de la loi fédérale sur la politique régionale⁶. Cette dernière rend éligibles à des contributions à fonds perdu les petites infrastructures qui peuvent

¹ Conseil fédéral (2021a).

² FF 2023 554

³ Hanser Consulting AG (2021a), Haute école de Lucerne (2021) et Université de Berne, Kohl & Partner (Schweiz) AG (2021).

⁴ Message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027, FF 2023 554.

⁵ Message concernant la loi fédérale sur la politique régionale, FF 2023 664.

⁶ RS 901.0

être utilisées à des fins commerciales par d'autres acteurs économiques, et ce dans un cadre limité.

La promotion des investissements par l'intermédiaire de la SCH sera optimisée et développée à la faveur du projet de révision de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement⁷ détaillé dans le présent rapport. Le projet a pour objectif d'axer davantage l'encouragement de la SCH sur l'amélioration des structures, le changement structurel et le développement durable.

Le secteur du tourisme a été fortement affecté par les conséquences de la pandémie de COVID-19, le tourisme urbain, le tourisme d'affaires et les destinations fortement tournées vers l'international figurant parmi les plus touchés. Dans le contexte de la crise induite par la pandémie dans l'industrie du tourisme, le Parlement avait transmis au Conseil fédéral la motion 19.3234 Stöckli « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin » en 2021 et la motion 22.3021 de la CER-N « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement » en 2022. Du fait des thématiques connexes abordées dans les deux motions, à savoir les activités d'encouragement de la SCH dans la motion 19.3234 Stöckli et le lien direct établi avec la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement dans la motion 22.3021 de la CER-N, les propositions de mise en œuvre de ces deux motions sont groupées dans le cadre du projet présenté.

1.2 Promotion fédérale des investissements par l'intermédiaire de la SCH

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, notamment dans les lieux de vacances saisonniers des régions alpines et rurales. Souvent à forte intensité capitalistique, les champs d'activité des entreprises touristiques se caractérisent par le volume élevé des coûts fixes et par la cyclicité des revenus (saisonnalité et dépendance vis-à-vis des conditions météorologiques) ; à cela s'ajoutent 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 tendanciellement faible, surtout dans les établissements situés dans des lieux de vacances touristiques⁸.

⁷ RS 935.12

⁸ OCDE (2018).

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 les destinations de vacances. La réaffectation d'établissements d'hébergement y est en effet fortement restreinte, que ce soit en raison de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS), 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 actuelle 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 entre 130 et 230 millions d'investissements pour préserver la qualité des infrastructures existantes⁹.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Confédération soutient les investissements dans le secteur de l'hébergement par l'intermédiaire de la SCH.

La SCH est chargée de l'exécution de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Pour accomplir son mandat légal, elle bénéficie 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 réserves¹⁰.

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 2022, 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 communes. Si les secteurs de l'hébergement et du tourisme forment la majorité des membres de la SCH (55 %), ils ne possèdent le plus souvent qu'un très faible nombre de parts sociales. C'est la raison pour laquelle leur participation au capital social et, partant, leurs droits de vote ne s'élèvent qu'à 12 %¹¹.

⁹ Hanser Consulting AG (2021).

¹⁰ SCH (2023).

¹¹ SCH (2023).

Le DEFR est chargé de la surveillance de la SCH pour le compte de la Confédération. Il a conclu à cette fin une convention concernant le contrôle de gestion, le monitoring des activités et l'établissement de rapports avec la société.

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 2022, son encours de crédit s'élevait à 235 millions de francs, répartis entre 294 établissements¹². 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'hébergement¹³.

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 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 études¹⁴. L'effet de levier des approbations de prêts de la SCH avoisine un facteur de 5,5¹⁵. Autrement dit, chaque franc accordé sous forme de prêt par la SCH rapporte 5,5 francs d'investissements au secteur de l'hébergement.

Les études menées montrent que, sous sa forme actuelle, la promotion fédérale des investissements par l'intermédiaire de la SCH présente globalement une structure adaptée aux objectifs visés et une dotation financière suffisante. La comparaison avec les pays dans lesquels le soutien aux investissements dans le secteur de l'hébergement affiche une structure similaire corrobore ce constat¹⁶. S'agissant de la dotation financière, il convient cependant de noter que la mise en œuvre de la motion 19.3234

¹² SCH (2023).

¹³ Haute école de Lucerne (2021b).

¹⁴ Haute école de Lucerne / BHP – Bruggen und Partner AG (2020), Haute école de Lucerne (2022).

¹⁵ Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

¹⁶ Conseil fédéral (2018).

Stöckli et, le cas échéant, celle de la motion 22.3021 de la CER-N accroîtraient les besoins de financement.

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 francs¹⁷. 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 cash-flow. Cette mesure a contribué de manière décisive à pallier les problèmes de liquidités des établissements d'hébergement pendant la crise du COVID-19. Depuis 2019, la SCH n'a enregistré aucune perte sur les prêts accordés.

Les études réalisées mettent en évidence un haut taux de satisfaction parmi les acteurs touristiques à l'égard du programme de financement de la SCH. La maîtrise des questions financières et la mise à disposition d'une source de financement subsidiaire sont notamment 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 du côté des prêts bancaires et des 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.

1.3 Développement de la promotion des investissements dans le secteur de l'hébergement : Solutions étudiées et solution retenue

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

Les importants travaux de fond menés à bien ont montré qu'il n'était pas nécessaire de revoir en profondeur l'organisation de la SCH ni de lui donner 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.

¹⁷ Tableau figurant en annexe.

- 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 lui confier une nouvelle tâche, d'ancrer 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, des alternatives au système d'encouragement actuel sous forme de prêts ont également été étudiées. Parmi les options possibles, on compte par exemple des cautionnements, des fonds immobiliers hôteliers, une centrale d'émission ou des fonds communs de créances avec des placements privés. Toutes ces options ont un point en commun : elles ne présentent pas forcément plus d'avantages qu'un système d'encouragement sous forme de prêts¹⁸, 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 de l'effet d'encouragement visé. Les alternatives évoquées ont donc été écartées.

Un autre axe stratégique envisagé consistait à atténuer le conflit d'objectifs entre l'auto-financement 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 connu jusqu'à récemment représente un défi de taille pour la SCH : sans une remontée des taux d'intérêt et, par la même occasion, une diminution de l'effet d'encouragement, elle peine à maintenir sa capacité d'autofinancement. Afin de concilier l'impact des mesures d'encouragement et la possibilité 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 SCH¹⁹.

Vu les changements intervenus sur le front des taux d'intérêt et la situation budgétaire délicate 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 en effet sa marge d'intérêt réduite et serait contrainte de prélever des intérêts sur ses prêts pour pouvoir s'autofinancer, ce qui réduirait du même coup l'impact de son encouragement. C'est la raison

¹⁸ Haute école de Lucerne (2021a).

¹⁹ Haute école de Lucerne (2022).

pour laquelle il est prévu que le prêt accordé par la Confédération à la SCH demeure sans intérêt.

1.3.2 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'hébergement²⁰ 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. La majorité des investissements cofinancés par la SCH sont destinés à l'augmentation des capacités. Les mesures de construction soutenues peuvent ainsi aboutir à une optimisation des processus ou des économies d'échelle.

Les bases légales de la SCH en vigueur ne correspondent cependant plus à la conception actuelle du développement durable aux termes de la Stratégie du 23 juin 2021 pour le développement durable 2030 (SDD 2030)²¹. 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 », terme qui qualifie une évolution soutenable sur le long terme tant sur les plans économiques, 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 est donc toujours à mettre en rapport avec la qualité architecturale du paysage, des constructions et des sites.

²⁰ RS 935.121

²¹ Conseil fédéral (2021b).

La SCH a élaboré une stratégie de durabilité, qui fera l'objet d'un rapport séparé à l'occasion du rapport annuel 2023. Elle y montre comment sa contribution au développement durable s'exprime dans son activité. La stratégie s'applique aussi bien aux aspects opérationnels de la SCH en tant que telle (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.

Dans l'avant-projet de révision de la loi, on retient en outre le principe selon lequel 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. Ce concept d'éligibilité particulière à l'encouragement est nouvellement inscrit dans la loi, et son contour est précisé dans la stratégie de durabilité de la SCH.

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, prolongation des saisons, p. ex.) et du secteur de l'hébergement (capacité d'innovation exceptionnelle, jeunes entreprises, transmissions d'entreprises, p. ex.) ainsi que 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 plus grand attrait de l'emploi, p. ex.) et de la durabilité écologique (promotion de l'économie circulaire, amélioration de l'efficacité énergétique, p. ex.). Le concept sera aussi précisé au moyen d'une communication transparente et proactive de la SCH.

Une définition détaillée de ce concept et des critères qui le distinguent dans la loi n'est pas judicieuse et contredirait le dynamisme qui caractérise le développement durable. Vu l'ampleur et la complexité du concept, 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 seront définies dans la stratégie de durabilité de la SCH. 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.

1.3.3 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. À l'heure actuelle, 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 (art. 4 de la loi en vigueur). Dans le cadre d'un projet immobilier, la SCH soutient actuellement l'investissement dans sa globalité, biens mobiliers compris. La SCH promeut également des investissements dans les biens mobiliers de clients existants ou d'exploitants locataires. À noter qu'en l'absence de projet de construction, les nouveaux clients qui ne sont pas des exploitants locataires ne peuvent pas bénéficier de l'encouragement de la SCH pour des investissements dans des biens mobiliers. Pour ce qui est des buts des prêts, l'accent mis sur les investissements immobiliers par la loi en vigueur entraîne dans la pratique une inégalité de traitement dans l'encouragement de la SCH. Le projet de loi prévoit de remédier à cette lacune.

Les buts des prêts doivent être clarifiés dans la loi de manière à ce que la SCH puisse octroyer des prêts à toutes les immobilisations corporelles (immobilières et mobilières) nécessaires à l'exploitation d'établissements. Grâce à cette définition légèrement plus large, la SCH peut également accorder à de nouveaux clients des prêts servant à acquérir des biens mobiliers nécessaires à l'exploitation d'établissements, et non plus seulement à la clientèle existante ou aux exploitants locataires. Partant, l'ensemble des établissements bénéficieront ainsi des mêmes conditions. Cela permettra également de promouvoir la transformation numérique au sein des établissements, via l'investissement dans les bornes de check-in automatiques ou des équipements de domotique, p. ex. 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 développement 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 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 relativement 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'investissements²². Enfin, les petits crédits ne correspondent pas à la mission de la SCH.

Tous ces éléments plaident pour le 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 compris les prêts pour les biens mobiliers) doivent en principe être garantis par un gage immobilier ou d'une manière autre 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 en accordant des petits crédits pour des immobilisations corporelles mobilières nécessaires à l'exploitation d'établissements ou en octroyant des prêts non garantis. 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.

1.3.4 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 s'impose comme un centre de compétences d'importance nationale s'agissant de l'encouragement du secteur de l'hébergement et 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, la SCH 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 facilite en outre l'interaction entre les acteurs impliqués dans l'encouragement.

La prestation de conseils individuels payants de la SCH à l'intention des entreprises se limite aux questions d'investissement, de financement et de stratégie et doit être proposée à prix coûtant ; cela doit rester le cas à l'avenir.

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 les transmissions d'entreprises. 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.

Ses activités relevant du transfert de connaissances sont bien distinctes de ses prestations de conseils individuels payants à l'intention des entreprises. La SCH dispose,

²² Haute école de Lucerne (2022).

de par ses activités d'encouragement, 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 stratégie 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, les activités de la SCH en matière de transfert de connaissances y seront inscrites expressément au titre des tâches incombant à la société dans le cadre de la révision proposée. 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 200 000 francs par an²³.

Il est prévu que les activités de transfert de connaissances de la SCH se poursuivent si possible dans la même mesure, mais sans s'intensifier. L'étendue actuelle des activités est adéquate pour atteindre les objectifs visés, alors qu'en les développant, on risquerait de provoquer des distorsions de la concurrence et de contrevenir au principe de subsidiarité qui régit l'aide fédérale.

1.3.5 Moderniser les bases légales sur le plan formel

La loi fédérale du 20 juin 2003 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. Mais surtout, certaines des dispositions qui figurent dans l'ordonnance devraient être plutôt réglées au niveau de la loi. 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. Elle sera par conséquent qualifiée de corporation de droit public. Les corporations de droit public sont des groupements de personnes organisés de manière corporative qui se fondent sur le droit public. Elles représentent des entités administratives qui sont placées sous la souveraineté de l'État et qui accomplissent des tâches publiques. Autant de caractéristiques que la SCH présente. Ce changement de qualification n'entraîne aucune conséquence matérielle pour la SCH ou ses membres.

²³ Tableau figurant en annexe.

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, elle 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 centrale pour l'accomplissement des tâches de la SCH, raison pour laquelle son organisation corporative est maintenue.

1.3.6 Conséquences financières du développement de l'encouragement du secteur de l'hébergement

L'optimisation et le développement prévus de l'encouragement du secteur de l'hébergement sur le plan matériel autour des quatre axes stratégiques susmentionnés n'ont pas de conséquences financières pour la Confédération.

1.4 Extension du périmètre d'encouragement à toute la Suisse : solutions étudiées et solution retenue

La motion de la CER-N du 21 février 2022 (22.3021 « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement ») demande une extension du périmètre d'encouragement de la SCH à toute la Suisse et l'allocation des ressources nécessaires à la société. L'encouragement doit en outre être limité aux « établissements indépendants » dans les régions nouvellement intégrées au périmètre d'encouragement (il s'agit essentiellement des cinq grandes agglomérations de la Suisse).

Les conditions du secteur de l'hébergement dans les zones urbaines sont attrayantes. Les établissements touristiques urbains sont en moyenne plus grands et, de ce fait, leurs structures tendent à être plus efficaces. Les nuitées y fluctuent moins sous l'effet de facteurs saisonniers ou météorologiques, et l'instauration de nouveaux modèles d'affaires y est plus facile (meilleur accès au capital humain, p. ex.). Vu les nombreuses possibilités de réaffectation offertes, le marché immobilier dans les zones urbaines s'avère plus attrayant, et les chaînes internationales et les investisseurs à fort pouvoir d'achat y sont plus présents. En moyenne, la rentabilité des établissements d'hébergement est plus élevée en ville que dans les destinations touristiques alpines ou rurales, ce qui facilite la constitution de fonds propres et leur rémunération. La levée de capitaux étrangers est également favorisée, étant donné que les banques jugent plus rentable de financer des établissements urbains que des établissements alpins ou ruraux. Partant, le financement des investissements dans les grandes villes ne présente pas un déficit systématique²⁴. Telles sont les raisons pour lesquelles la loi en vigueur

²⁴ Haute école de Lucerne (2023), notamment.

n'inclut pas les zones touristiques urbaines dans le périmètre d'encouragement de la SCH.

En l'absence d'une défaillance générale du marché pour le financement du secteur de l'hébergement dans les zones urbaines, le Conseil fédéral reste sur sa position et estime qu'il n'est pas judicieux de mettre en œuvre la motion 22.3021 de la CER-N.

Il arrive toutefois que des établissements d'hébergement urbains se trouvent confrontés à des déficits de financement, notamment en lien avec le capital-risque lors du développement de nouveaux projets ou de changements de concept importants. Partageant à la fois les caractéristiques des établissements urbains et celles des établissements alpins et ruraux, les petites exploitations situées en périphérie des centres urbains font état de besoins mixtes. Ces établissements pourraient ainsi également requérir des financements fournis à titre subsidiaire par la SCH²⁵.

La mise en œuvre de la motion 22.3021 de la CER-N implique d'étendre le périmètre d'encouragement de la SCH à toute la Suisse. Cela passerait par une abrogation de l'art. 5 « Régions touristiques et stations thermales » de la loi en vigueur. La politique d'encouragement de la SCH, qui consiste à combler à titre subsidiaire les déficits de financement des investissements dans le secteur de l'hébergement, pourrait voir son périmètre d'encouragement actuel élargi à l'ensemble du territoire suisse. Les activités de prêt de la SCH s'effectueraient ainsi sur le même périmètre géographique que les prestations de conseil, qu'elle fournit d'ores et déjà dans l'ensemble du pays.

L'inégalité de traitement qui prévaut actuellement dans les zones frontalières du périmètre d'encouragement serait en outre éliminée. La ville de Baden, par exemple, est comprise dans le périmètre, contrairement à sa voisine Spreitenbach. Il en va de même pour l'agglomération veveysanne, qui est éligible à l'encouragement de la SCH, tandis que l'agglomération lausannoise ne l'est pas. Par ailleurs, l'extension des activités d'encouragement de la SCH à toute la Suisse pourrait contribuer à une diversification souhaitable et aussi large que possible des risques dans le portefeuille de prêts de la SCH.

Toutefois la motion ne peut pas être intégralement mise en œuvre : la condition exigée par la motion d'une limitation de l'encouragement aux « établissements indépendants » a fait l'objet d'un examen approfondi²⁶. Au terme de ce dernier, il est proposé de renoncer à la limitation susmentionnée dans le projet de mise en œuvre (cf. paragraphes suivants) et de privilégier à la place un monitoring permettant de rendre compte séparément des engagements financiers de la SCH dans les grandes agglomérations. La convention qui lie actuellement la Confédération et la SCH concernant le contrôle de gestion, le monitoring des activités et l'établissement de rapports pourrait être complétée à cette fin. La Confédération pourrait ainsi suivre le développement des activités d'encouragement de la SCH dans les cinq grandes agglomérations suisses et évaluer

²⁵ Haute école de Lucerne (2023).

²⁶ Haute école de Lucerne (2023).

l'importance effective, dans ce cadre, de l'encouragement destiné aux établissements indépendants et aux entreprises familiales.

La motion n'explique pas ce qu'elle entend par « hôtel indépendant » (établissement indépendant) et n'offre aucun élément de définition. Elle se contente de demander au Conseil fédéral de fixer la définition des « hôtels indépendants » ou « entreprises familiales » de manière à ne pas désavantager les coopérations entre les entreprises suisses. Au terme des analyses de fond et des échanges avec les acteurs du secteur, la question d'une discrimination entre les groupes hôteliers suisses et les groupes hôteliers étrangers s'est posée. Il est par exemple ressorti des discussions que les auberges de jeunesse suisses devraient également être éligibles à l'encouragement au sein des grandes agglomérations. Or en Suisse, les auberges de jeunesse rassemblent 50 établissements indépendants, et devraient dès lors être assimilées à un groupe hôtelier. Dans le même temps, les votes au Conseil national ont plaidé pour l'exclusion des grandes chaînes hôtelières internationales de l'encouragement. Conséquence, la motion exige en fin de compte de discriminer les groupes hôteliers étrangers par rapport à leurs homologues suisses.

Plusieurs approches ont été étudiées en vue de la mise en œuvre de la motion²⁷. Dans la grande majorité des cas, la SCH octroie ses prêts aux propriétaires immobiliers, les exploitants d'établissement n'en bénéficiant qu'exceptionnellement. Opérer une délimitation au niveau du type d'exploitation n'aurait donc aucun sens dans la pratique. D'autant que c'est le propriétaire du bien immobilier qui supporte le risque économique de l'investissement (risque immobilier, risque de placement et risque d'endettement). Le fait que le propriétaire gère lui-même l'établissement, qu'il l'affermé ou qu'il en cède l'exploitation à un tiers par un contrat de gestion ne joue aucun rôle pour le financement du bien immobilier. Fixer un critère de délimitation selon le type d'exploitation ne serait par conséquent pas judicieux sur le plan économique et conduirait à une inégalité de traitement non souhaitée.

Dans le prolongement de ce qui précède, la définition des « établissements indépendants » devrait s'attacher à la propriété. Au demeurant, aucun moyen satisfaisant et convaincant n'a été trouvé pour régler au plan juridique la limitation des « établissements individuels » au niveau de la propriété. Cette impasse est avant tout due aux modèles d'affaires que l'on trouve aujourd'hui dans l'hôtellerie. Les chaînes hôtelières internationales, par exemple, ne sont le plus souvent pas propriétaires des biens immobiliers dans lesquels elles exploitent leurs hôtels. Axer la limitation sur la propriété ne permettrait par conséquent pas d'exclure ces chaînes. Cela étant, les prêts de la SCH sont octroyés pour des investissements dans l'immobilier et non pour des crédits d'exploitation, ce qui signifie que les emprunteurs sont généralement les propriétaires du bien immobilier. Par conséquent, les chaînes hôtelières internationales n'auraient quasiment pas accès à des prêts de la SCH, même en l'absence d'une limitation spécifique.

²⁷ Haute école de Lucerne (2023).

En outre, si les activités d'encouragement de la SCH se limitaient aux « établissements indépendants », il en résulterait une inégalité de traitement non souhaitée, des distorsions de la concurrence et un énorme travail de clarification et de contrôle, raison pour laquelle il convient de renoncer à une telle limitation. La réception très critique de la mesure a été confirmée dans le cadre d'une audition d'experts, et les représentants des deux associations professionnelles HotellerieSuisse et GastroSuisse se sont prononcés en sa défaveur.

1.4.1 Conséquences financières de l'extension du périmètre d'encouragement

Étendre le périmètre d'encouragement à toute la Suisse en exécution de la motion de la CER-N du 21 février 2022 (22.3021 « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement ») confronterait la SCH à une augmentation de la demande de prêts. La motion précise que l'extension du périmètre d'encouragement ne doit pas se faire au détriment des régions comprises dans le périmètre en vigueur jusqu'ici et estime qu'une augmentation des moyens de la SCH est donc nécessaire pour mettre en œuvre la mesure.

Étant donné que la SCH agit uniquement à titre subsidiaire sur le marché, la demande supplémentaire de prêts dans les zones urbaines devrait dans l'ensemble rester contenue. On peut notamment partir du principe qu'il ne devrait pas y avoir de demande du côté des chaînes hôtelières internationales ou des gros investisseurs institutionnels.

Selon les résultats d'une première analyse, l'extension du périmètre d'encouragement à l'ensemble de la Suisse pour une période prolongée pourrait entraîner une hausse du volume des prêts de la SCH d'environ un cinquième par rapport au volume actuel, ce qui représente quelque 50 millions de francs²⁸. Cette augmentation serait financée par les liquidités de la SCH. Étant donné qu'il n'est pour l'heure pas possible de définir précisément l'ampleur de cette hausse, on ignore si les liquidités disponibles de la SCH s'avéreraient suffisantes à long terme. Les premières estimations indiquent que les liquidités disponibles de la société devraient couvrir le supplément de demande jusqu'en 2030 environ. Si la SCH devait ne plus être à même de financer ses activités d'encouragement, il s'agirait alors de définir des priorités dans l'octroi des prêts.

1.4.2 Position du Conseil fédéral concernant l'extension du périmètre d'encouragement

Le Conseil fédéral rejette la mise en œuvre de la motion 22.3021 de la CER-N et, partant, l'extension du périmètre d'encouragement de la SCH à toute la Suisse, et ce pour les raisons suivantes.

Les conditions du secteur de l'hébergement dans les zones urbaines sont dans l'ensemble attrayantes. Aucune défaillance générale du marché n'est à déplorer s'agissant du financement des investissements du secteur de l'hébergement dans les zones urbaines. L'extension du périmètre d'encouragement de la SCH à l'ensemble du pays

²⁸ Haute école de Lucerne (2023).

priverait d'une large partie de son sens la justification initiale de l'intervention de l'État dans le secteur de l'hébergement (forte saisonnalité, dépendance vis-à-vis des conditions météorologiques, petite taille des structures dans les régions touristiques alpines et rurales). La question se poserait dès lors de savoir pourquoi la Confédération, au travers de son soutien, offrirait des conditions de prêts particulières à un secteur spécifique.

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.

La limitation demandée par la motion aux « établissements indépendants » s'accompagnerait en outre d'une inégalité de traitement non souhaitée, de distorsions de la concurrence et d'un énorme travail de clarification et de contrôle.

À noter enfin que la situation budgétaire difficile ne laisse aucune marge de manœuvre pour de nouvelles dépenses du côté de la Confédération. Les coûts découlant de la motion devraient donc être financés par les liquidités disponibles de la SCH ou par l'établissement de priorités dans l'encouragement.

1.5 Programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers : solutions étudiées et solution retenue

L'avant-projet de loi dont il est question propose une mise en œuvre de la motion Stöckli du 21 mars 2019 (19.3234 « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin »). La motion aborde la question du besoin élevé de rénovation dont font état les établissements d'hébergement dans l'Arc alpin. Selon l'auteur de la motion, cette situation conduit concrètement à privilégier les investissements dans l'offre touristique au détriment des rénovations énergétiques. C'est également la conclusion à laquelle est parvenue l'analyse approfondie mandatée par le SECO²⁹ qui a servi à élaborer le plan de mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli. Le SECO a en outre institué un groupe de suivi afin d'assurer, au stade de cette élaboration, la prise en considération des intérêts des cantons et du secteur de l'hébergement ainsi que l'intégration des connaissances des experts dans les domaines de l'énergie et du tourisme.

Le nouveau programme d'encouragement proposé en vue de mettre en œuvre la motion 19.3234 Stöckli, qui s'intitule « programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers », fera l'objet d'une description plus détaillée dans les sections ci-dessous.

²⁹ Hanser Consulting AG (2023).

1.5.1 Objectifs et bref aperçu du programme d'impulsion prévu

Le programme d'impulsion aurait pour objectif de promouvoir, dans les lieux de vacances saisonniers, la modernisation des établissements d'hébergement ayant fait l'objet d'une rénovation exemplaire sur le plan énergétique, dans l'optique de contribuer à rendre l'hôtellerie de vacances plus attrayante et de meilleure qualité. On peut en outre partir du principe que le programme aurait également un impact dans le domaine de l'énergie et contribuerait à accélérer la réalisation des rénovations énergétiques, vu les exigences élevées qu'il pose en matière d'état énergétique des bâtiments. Le programme d'impulsion prévu tiendrait ainsi compte des deux axes définis dans la motion, à savoir, d'une part, la politique touristique et, d'autre part, la question énergétique. Il coïnciderait par ailleurs avec les objectifs de l'encouragement fédéral du secteur de l'hébergement par l'intermédiaire de la SCH, qui vise à améliorer la compétitivité du secteur de l'hébergement et à contribuer à son développement durable.

Le programme s'attacherait à produire un effet ciblé, en ne soutenant que les établissements d'hébergement dont les bâtiments présentent un état énergétique exemplaire (cf. ch. 1.5.3). L'accent serait notamment mis sur l'encouragement d'établissements de taille moyenne (16 à 60 chambres), en fixant les montants maximaux des contributions de manière à ce que cette catégorie d'établissements soit celle qui profite proportionnellement le plus du programme d'impulsion. Cette priorité correspondrait d'ailleurs à la stratégie d'encouragement actuelle de la SCH en matière de prêts.

Il s'agit de proposer un programme d'impulsion en faveur du secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers qui permette aux établissements d'hébergement ayant fait l'objet d'une rénovation exemplaire sur le plan énergétique d'avoir accès à un soutien sous la forme de contributions à fonds perdu pour le volet touristique de leurs investissements (rénovation de chambres d'hôtel, p. ex.). Si cela devait inciter les établissements d'hébergement à privilégier des rénovations exemplaires sur le plan énergétique, le soutien financier irait toutefois directement à l'investissement touristique. Une rénovation énergétique exemplaire serait la condition posée à l'octroi d'une contribution à fonds perdu pour les « investissements touristiques » destinés à améliorer la qualité et l'attrait de l'infrastructure d'hébergement. Au regard des synergies considérables existantes, la SCH serait désignée comme responsable de l'exécution du programme.

L'opportunité d'un programme d'encouragement axé sur la question énergétique a également été étudiée. Mais les analyses menées³⁰ ont montré qu'un programme d'impulsion axé uniquement sur les rénovations énergétiques serait impraticable, notamment à cause des risques de doubles subventions et de la répartition des rôles en vigueur entre la Confédération et les cantons, la promotion des mesures de construction éner-

³⁰ EBP (2022).

gétique incombant en principe aux cantons. Les études réalisées montrent qu'une approche de mise en œuvre axée sur la politique du tourisme intégrant des objectifs d'efficacité énergétique et de politique climatique aurait plus de chance de succès³¹.

1.5.2 Limitation aux établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers

La motion vise l'Arc alpin. Lors des délibérations au Conseil des États, ce terme a été précisé de manière à correspondre au moins à la définition de l'OFS des régions de montagne. L'objectif de la motion est d'encourager l'hôtellerie de vacances saisonnière, qui se trouve essentiellement dans les régions de montagne. Ces établissements sont aussi ceux qui sont confrontés aux plus grands défis en termes d'investissements (cf. ch. 1.2). Ciblent également l'hôtellerie de vacances saisonnière, le périmètre d'encouragement de la nouvelle politique régionale (NPR) serait ainsi repris, et les « lieux de vacances saisonniers » apparaîtraient comme tels dans le titre du programme. Cette démarche offrirait également des avantages pour l'exécution des deux instruments d'encouragement du fait des recouvrements possibles entre eux.

Le périmètre d'encouragement englobe quelque 3800 établissements d'hébergement. 2100 d'entre eux disposent d'au moins 15 chambres ou 30 lits et pourraient, de ce fait, en principe bénéficier de l'encouragement au titre du programme d'impulsion³².

1.5.3 Attestation d'une rénovation énergétique exemplaire

Seuls les établissements d'hébergement qui ont déjà fait l'objet d'une rénovation énergétique exemplaire ou qui sont en mesure de prouver que leur bâtiment attendrait à un état énergétique exemplaire dans le cadre d'une rénovation complète pourraient bénéficier d'un soutien au titre du programme d'impulsion. Dans le cadre du programme d'impulsion, sont considérés comme exemplaires les établissements qui ont procédé volontairement à des rénovations énergétiques qui dépassent les exigences figurant dans les prescriptions en matière de construction.

Le caractère exemplaire sur le plan énergétique de la rénovation serait attesté par le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB)³³. Le CECB est un système uniformisé à l'échelle nationale pour l'évaluation de l'état énergétique des bâtiments (étiquette-énergie). Il a été choisi par les cantons comme seul certificat énergétique officiel en Suisse.

Le CECB évalue la qualité de l'enveloppe du bâtiment, le bilan énergétique global de ses installations techniques et ses émissions directes de CO₂, et catégorise chacun de ces résultats dans sept classes, allant de A à G. Dans le programme d'impulsion prévu, les deux catégories « Efficacité énergétique globale » et « Émissions directes de CO₂ »

³¹ EBP (2022).

³² Hanser Consulting AG (2023).

³³ <https://www.cecb.ch/>.

seraient prises en compte, de manière à agir aussi bien dans l'optique d'une décarbonation que d'une augmentation de l'efficacité énergétique.

Les prescriptions légales en matière de construction s'étant durcies avec le temps, l'exigence d'une rénovation énergétique exemplaire serait subordonnée à l'âge du bâtiment. Plus le bâtiment est récent, plus la classe CECB exigée pour son éligibilité à un encouragement serait élevée. Les classes CECB et la modulation des conditions en fonction de l'âge du bâtiment seraient réglées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance.

Le programme d'impulsion, de durée limitée, viserait la rénovation de biens immobiliers anciens affectés à l'hébergement, raison pour laquelle il est prévu que les nouvelles constructions soient exclues du programme d'encouragement. Pour être éligibles à un encouragement au titre du programme d'impulsion, les biens immobiliers devraient dater d'au moins 20 ans.

Outre les rénovations, les démolitions-reconstructions peuvent également se présenter comme une solution économiquement judicieuse pour un établissement d'hébergement. Aux termes de l'avant-projet de loi proposé, de telles reconstructions devraient pouvoir être soutenues si elles respectent des normes énergétiques élevées qui dépassent les exigences légales minimales, preuve à l'appui.

Les études ont montré que la couverture des pics de consommation énergétique de l'hôtellerie dans les régions de montagne constitue un défi, notamment s'agissant de la production d'eau chaude pendant la haute saison hivernale³⁴. C'est pourquoi les classes CECB prévues pour l'échelle de l'efficacité énergétique globale pourraient représenter un seuil d'exigence trop élevé, notamment dans le cas d'établissements d'hébergement anciens. Afin de ne pas exclure ces derniers (permis de construire antérieur à 1992) du programme d'impulsion via l'imposition de conditions déraisonnables, il y aurait moyen de prévoir un taux de soutien réduit moyennant le respect d'exigences énergétiques moins strictes.

Un CECB serait demandé pour attester l'état énergétique dans le cadre du programme d'impulsion. Le CECB Plus comprend, outre l'étiquette-énergie, un rapport de conseil, qui présente deux à trois variantes de rénovation énergétique sur mesure pour le bâtiment. Si, au moment du dépôt de la demande, les conditions énergétiques n'étaient pas encore remplies, la présentation d'un CECB Plus serait exigée et le requérant devrait transmettre le CECB actualisé à la fin des travaux de rénovation. Le CECB actualisé, accompagné du décompte final du projet d'investissement, devrait être remis à la SCH pour que celle-ci puisse procéder au versement du reste des contributions à fonds perdu, après contrôle des documents.

Le CECB peut en principe être utilisé pour la certification de divers types de bâtiments et d'affectations. Il est possible d'élargir l'évaluation à des installations et des appareils

³⁴ Hanser Consulting AG (2023).

supplémentaires, qui n'y figurent pas d'office (appareils de cuisine, chambres frigorifiques, buanderies, p. ex.), mais cela, ceteris paribus, ne serait pas sans incidence sur la classification. Pour que tous les établissements puissent être soumis aux mêmes conditions, il faudrait donc intégrer de manière normée les installations et appareils à forte consommation d'énergie nécessaires au secteur de l'hébergement. Le développement du CECB pour la catégorie des établissements d'hébergement serait assuré par l'association CECB, en collaboration étroite avec le SECO. Il s'agirait en outre de former un pool d'experts CECB qui disposent d'une expérience et d'une expertise dans l'évaluation énergétique des bâtiments exploités comme établissements d'hébergement. Ces experts seraient tenus d'approfondir leurs compétences au moyen d'un partage d'expériences régulier.

Dans le cadre du programme d'impulsion, les certificats Minergie sont considérés comme équivalents au CECB pour attester l'état énergétique exemplaire des bâtiments. Les standards Minergie, qui impliquent des exigences allant au-delà de celles du CECB, correspondent généralement au moins à une classe B du CECB (efficacité énergétique globale) et remplissent ce faisant la condition d'un état énergétique exemplaire. La reconnaissance de l'équivalence des deux types de certificats vise à éviter que des établissements d'hébergement exemplaires sur le plan énergétique construits selon un standard Minergie n'aient encore à demander un CECB. Elle garantirait ainsi un accès efficace au programme d'encouragement.

1.5.4 Modalités des contributions

Les établissements d'hébergement dont le bien-fonds a fait l'objet d'une rénovation exemplaire sous l'angle énergétique ou qui peuvent attester qu'ils atteindront cet état au moyen d'un projet de rénovation complète seraient éligibles à une contribution à fonds perdu au titre du programme d'impulsion pour le volet touristique de leur investissement. Les mesures énergétiques ne seraient pas soutenues, étant donné qu'elles peuvent déjà bénéficier du Programme Bâtiments ou d'autres programmes de promotion fédéraux.

Les contributions à fonds perdu se monteraient au plus à 30 % des coûts d'investissement et au maximum à 1,2 million de francs. Les bâtiments anciens (dont le permis de construire a été délivré avant 1992) qui ne remplissent pas entièrement les exigences posées en matière d'exemplarité énergétique mais qui ont fait l'objet de certaines mesures énergétiques volontaires pourraient quant à eux bénéficier d'un taux de soutien réduit à hauteur de 15 % au plus des coûts d'investissement et de 600 000 francs au maximum.

La fixation d'un montant minimal pour les contributions permettrait en outre d'éviter la promotion de petits investissements et, au final, une dispersion des fonds consacrés à l'encouragement. Ce serait également un moyen d'éviter les effets d'aubaine. Les contributions à fonds perdu se monteraient au minimum à 100 000 francs dans les deux cas évoqués, ce qui correspondrait à un besoin d'investissement d'au moins 333 333 francs dans le premier cas de figure et d'au moins 666 666 francs pour les bâtiments anciens.

L'encouragement au moyen de prêts sans intérêt a été rejeté, car l'effet supplémentaire qu'on peut en attendre par rapport aux mesures d'encouragement actuelles de la SCH a été jugé trop faible. Comme il a été mentionné plus haut, les établissements d'hébergement situés dans les lieux de vacances saisonniers sont souvent peu rentables et disposent ainsi de fonds propres limités, ce qui complique leur accès à des capitaux étrangers. Dans ce contexte, il est peu probable que l'octroi de prêts génère des impulsions supplémentaires en termes d'investissement, alors que des contributions à fonds perdu permettraient de renforcer la dotation en fonds propres et favoriseraient l'accès à des capitaux étrangers.

Par ailleurs, la possibilité d'adjoindre le programme d'impulsion au Programme Bâtiments existant de la Confédération et des cantons a été étudiée. Mais la démarche, difficile et complexe, a été rejetée pour les raisons suivantes : le Programme Bâtiments, qui est appliqué de manière différenciée par les cantons, serait difficilement compatible avec un programme d'impulsion uniforme à l'échelle nationale. Par ailleurs, l'encouragement d'un secteur spécifique contreviendrait au principe qui sous-tend le Programme Bâtiments, à savoir l'égalité de traitement pour tous les types de bâtiments. Sans compter que les établissements d'hébergement qui ont pris un engagement de réduction (exemption de la taxe sur le CO₂) se verraient exclus du programme d'impulsion, le cumul des deux mesures étant contraire à la loi sur les subventions³⁵.

1.5.5 Durée du programme d'impulsion et limitation à un encouragement unique

Le programme d'impulsion courrait sur dix ans. Cette durée est motivée par la longueur des cycles d'investissement dans le domaine du bâtiment.

Pendant cette période, chaque établissement ne pourrait bénéficier qu'une seule fois d'un encouragement au titre du programme. Celui-ci devrait également générer une impulsion dans le secteur de l'énergie, sachant qu'un tel effet ne pourrait être produit qu'à condition qu'il s'agisse d'un soutien unique. Une telle limitation permettrait aussi d'éviter l'octroi de contributions financières à des travaux d'entretien récurrents du côté des grands établissements d'hébergement et d'assurer une allocation ciblée des fonds. À noter toutefois que cet encouragement unique pourrait également être accordé à un projet d'investissement qui s'étalerait sur plusieurs années.

1.5.6 Pistes visant à éviter les réaffectations

La motion demande que le droit du registre foncier exclue un changement d'affectation pour les immeubles ayant bénéficié d'une contribution, afin d'assurer que les contributions à fonds perdu aillent effectivement au secteur de l'hébergement. Les établissements d'hébergement dont la modernisation est soutenue dans le cadre du programme d'impulsion doivent être durablement affectés au tourisme. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet de loi sur le programme d'impulsion prévoit une obligation d'utiliser le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement pendant 15 ans après l'octroi des

³⁵ RS 616.1

contributions. Cette obligation subsisterait d'ailleurs lors d'un changement de propriétaire. En cas de réaffectation du bâtiment, le bénéficiaire serait tenu de rembourser les contributions à fonds perdu qui auraient été perçues. La SCH contrôlerait chaque année le respect de l'obligation en exigeant des établissements d'hébergement concernés une déclaration sur le type d'affectation. La durée prévue de l'obligation d'utiliser le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement (15 ans) correspond plus ou moins à la moitié de la durée de vie des investissements. La possibilité d'un rachat anticipé devrait cependant être offerte aux établissements d'hébergement. Dans un tel cas de figure, ceux-ci seraient tenus de rembourser la contribution pro rata temporis, conformément à ce que prévoit l'art. 29 de la loi sur les subventions.

S'agissant de la demande visant à exclure une réaffectation formulée par la motion et de sa mise en œuvre, plusieurs variantes ont été étudiées, dont des options relevant du registre foncier, telles que l'inscription de charges foncières, de droits de gage ou de mentions. L'avantage de passer par le registre foncier réside dans la transmission des inscriptions au nouveau propriétaire en cas de transfert de la propriété. Mais cet avantage est contrebalancé par de nombreux inconvénients : une inscription au registre foncier a une incidence sur les conventions existantes, notamment avec les créanciers. En cas de réaffectation sans changement de propriétaire, l'inscription au registre foncier ne s'applique pas. Par ailleurs, une telle inscription entraîne une charge administrative relativement lourde. Sans compter qu'elle peut avoir un effet dissuasif, en raison de la dépréciation effective ou supposée du bien-fonds. Par conséquent, l'inscription dans le registre foncier n'a pas été retenue.

1.5.7 Conséquences financières du programme d'impulsion

Les coûts totaux du programme d'impulsion pour les dix années prévues sont estimés à 195 millions de francs au plus³⁶. Ces coûts se composent des éléments suivants : sur la durée du programme, des contributions à fonds perdu à hauteur de 190 millions de francs seraient allouées à des investissements touristiques. L'étude externe mandatée montre que des investissements touristiques à hauteur de quelque 1,8 milliard de francs pourraient être escomptés en retour³⁷. Selon les calculs présentés, environ 25 établissements d'hébergement pourraient bénéficier chaque année du programme d'impulsion³⁸. Ce chiffre ne correspond pas tout à fait au nombre de prêts accordés chaque année par la SCH et reflète le ciblage visé par le programme d'impulsion.

Les 5 millions de francs restants correspondraient aux coûts d'exécution ou de développement supportés par la SCH (4 mio) et l'association CECB (1 mio). La SCH devrait être indemnisée pour les charges supplémentaires induites par la gestion du programme d'impulsion. Les nouvelles tâches, notamment le traitement des demandes, devraient mobiliser 1 à 1,5 équivalent plein temps (EPT) supplémentaire auprès de la

³⁶ Hanser Consulting AG (2023).

³⁷ Hanser Consulting AG (2023).

³⁸ Hanser Consulting AG (2023).

SCH³⁹. L'association CECB devrait également être indemnisée pour les coûts occasionnés par le développement du CECB pour la catégorie des établissements d'hébergement ; ces coûts se décomposeraient en une dépense unique et de charges supplémentaires modérées pendant la durée du programme d'impulsion.

1.5.8 Position du Conseil fédéral concernant le programme d'impulsion

Le Conseil fédéral rejette la mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli et, partant, du programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers, et ce pour les raisons suivantes.

Le programme d'impulsion grèverait le budget de la Confédération de dépenses supplémentaires à hauteur de 195 millions de francs. Compte tenu de la situation budgétaire extrêmement tendue de la Confédération, ces dépenses ne pourraient être financées que par des coupes dans d'autres domaines, et ce alors même que l'établissement d'un budget conforme au frein à l'endettement nécessite déjà des efforts d'économie considérables.

Le programme d'impulsion pour le secteur de l'hébergement 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 devraient répondre à certaines conditions énergétiques, la SCH serait amenée à adapter ses structures d'exécution et à mettre à niveau ses connaissances.

Il convient de relever en outre qu'il existe déjà de nombreux programmes fédéraux qui soutiennent la rénovation énergétique de bâtiments par l'octroi de contributions à fonds perdu. On compte notamment le Programme Bâtiments et l'offre de conseil en énergie via SuisseEnergie parmi les programmes d'encouragement bien dotés qui fournissent des prestations de conseil et soutiennent financièrement les rénovations énergétiques de particuliers ou d'entreprises. Le secteur de l'hébergement figure parmi les bénéficiaires des programmes existants et des nouveaux programmes qui seront mis en place à partir de 2025 dans le cadre de la loi sur le climat et l'innovation. Il n'est donc pas indispensable, selon le Conseil fédéral, de mettre en place un programme d'impulsion supplémentaire pour le secteur de l'hébergement, quand bien même celui-ci axerait spécifiquement son encouragement sur la promotion des « investissements touristiques ».

1.6 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 2027⁴⁰.

³⁹ Calculs des auteurs, cf. tableau en annexe.

⁴⁰ FF 2024 525

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le projet soumet une proposition de mise en œuvre de deux motions : la motion Stöckli du 21 mars 2019 (19.3234 « Programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin ») et la motion de la CER-N du 21 février 2023 (22.3021 « Garantir l'égalité de traitement pour les établissements urbains du secteur de l'hébergement »).

La mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli engendrerait des dépenses supplémentaires considérables pour la Confédération. Le programme d'impulsion représenterait 195 millions de francs de dépenses supplémentaires pour les prochaines années. Les coûts découlant de l'extension du périmètre d'encouragement devraient être financés par les liquidités disponibles de la SCH ou par l'établissement de priorités dans l'encouragement.

La Confédération ne dispose actuellement d'aucune marge de manœuvre pour des charges supplémentaires, vu la situation budgétaire difficile qui est la sienne et les coupes auxquelles elle doit procéder dans les dépenses existantes. À cela s'ajoute le fait que la mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli est complexe et demanderait la mobilisation de ressources importantes. Les études approfondies menées en lien avec la motion 22.3021 de la CER-N ont montré qu'il n'y avait pas de défaillance générale du marché dans le domaine du financement d'hôtels urbains, raison pour laquelle la mise en œuvre de la motion n'est pas jugée nécessaire ni judicieuse sur le plan des ressources. Le tourisme a dans l'ensemble très bien surmonté les conséquences de la pandémie de COVID-19. 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. Vu ce qui précède, le Conseil fédéral continue d'estimer qu'il n'est pas judicieux de mettre en œuvre les deux motions.

2 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. L'évolution sur la scène internationale est en outre 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'OCDE. Le rapport du Conseil fédéral du 27 septembre 2017 en réponse au postulat 17.3429 Rieder 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. En outre, l'Autriche et l'Allemagne accordent 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, le prêt se pratique pour le secteur de l'hôtellerie. De plus, ce secteur bénéficie, dans ce pays comme en Italie, de fonds d'investissement et d'allègements fiscaux liés à l'investissement.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

3.1.1 Développement de l'encouragement du secteur de l'hébergement

Il est prévu de 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.

Les nouveautés suivantes sont prévues sur le plan matériel : dans l'article consacré au but de l'encouragement des investissements par la SCH, le terme statique de « durabilité » est remplacé par le concept 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 prévu d'inscrire le concept de l'éligibilité particulière à l'encouragement dans la loi. Par ailleurs, le projet entend spécifier que la SCH 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 doivent en outre être précisés et flexibilisés dans la loi. Avec l'élargissement exprès aux biens mobiliers, la SCH pourra à l'avenir accorder des prêts pour des investissements dans des biens mobiliers nécessaires à l'exploitation de l'établissement, non seulement aux clients existants et aux exploitants locataires, comme c'est aujourd'hui le cas, mais aussi aux nouveaux clients.

3.1.2 Extension du périmètre d'encouragement

Afin de mettre en œuvre la motion 22.3021 de la CER-N, le périmètre d'encouragement actuel pour l'activité de financement de la SCH serait supprimé par l'abrogation de l'article dans la loi en vigueur qui limite l'activité de prêt de la SCH aux régions touristiques et stations thermales.

3.1.3 Programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers

Le programme d'impulsion prévu pour la mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli nécessiterait l'introduction, pour une durée limitée, d'une nouvelle loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers.

3.2 Mise en œuvre

La loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement serait, comme c'est le cas aujourd'hui, complétée par une ordonnance dans laquelle seraient précisées les dispositions relatives à l'octroi de prêts (notamment concernant le montant maximal du

prêt et le calcul de la valeur de rendement) et à l'organisation de la SCH (en particulier la composition du conseil d'administration).

Le programme d'impulsion en faveur du secteur de l'hébergement nécessiterait l'élaboration d'une nouvelle ordonnance dans laquelle seraient spécifiées les dispositions régissant l'octroi de contributions à fonds perdu. L'ordonnance réglerait les points suivants : les classes indiquant un état énergétique exemplaire des bâtiments, les classes exigibles pour l'octroi d'un taux de soutien réduit, les informations figurant dans la demande d'encouragement et la décision y relative ainsi que les indemnités destinées à la SCH et à l'association CECB.

La SCH resterait chargée d'accomplir le mandat d'encouragement conféré par la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Elle serait également responsable de l'exécution du programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers. Il serait ainsi possible d'exploiter un potentiel de synergies opérationnelles considérable et, partant, d'augmenter l'efficacité du programme d'impulsion (savoir-faire en matière d'économie d'entreprise, procédés éprouvés dans le traitement des demandes). La large notoriété de la SCH et son expertise dans le secteur de l'hébergement seraient en outre des atouts de taille pour le programme d'impulsion.

La SCH est soumise à la surveillance du Conseil fédéral. Le 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.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Commentaire relatif à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (LESH)

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 Constitution⁴¹, 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 fonder la LESH. La cohérence avec les

⁴¹ RS 101

autres instruments de promotion de la politique touristique de la Confédération, Innotour et la NPR, est en outre assurée.

Section 1 But

Art. 1

La loi 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 encourage 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 de différentes manières, 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.

Le secteur de l'hébergement au sens de la LESH comprend 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. Les établissements d'hébergement organisés 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, des infrastructures hôtelières utilisées par la majorité des clients. Le nombre de chambres ou de lits proposés peut également servir de critère pour établir qu'un établissement fournit principalement des services d'hébergement ; en règle générale, ce nombre devrait être d'au moins 15 chambres ou 30 lits.

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.

La loi 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, « conforme au marché » implique, au sens de la loi, que les établissements soutenus par la SCH doivent toujours être en mesure de générer suffisamment de revenus sur le marché pour financer les intérêts et les amortissements du capital étranger, en plus de garantir la couverture des charges d'exploitation courantes et de constituer les provisions nécessaires pour assumer les coûts de rénovation cycliques (investissements de remplacement). Et 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.

La contribution au développement durable trouve sa concrétisation dans la stratégie de développement durable de la SCH (ch. 1.3.2). Dans le cadre de cette stratégie, la SCH se fixe autant que possible des objectifs mesurables et rend compte de leur réalisation. La stratégie de développement durable a été établie par la SCH en accord avec le SECO, qui a reçu le texte en consultation. Le SECO prend régulièrement connaissance des rapports de la SCH sur la mise en œuvre de la stratégie de développement durable dans le cadre du contrôle de gestion, du monitoring des activités et de l'établissement de rapports.

Dans l'acte en vigueur, l'article sur les objectifs (art. 1, al. 2) indique que la SCH a son siège à Zurich. Cette précision est déplacée dans l'article consacré à la forme juridique de la société (art. 9).

Section 2 Tâches de la SCH

Art. 2

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. Établir un lien strict entre l'encouragement du secteur de l'hébergement et des projets d'investissement serait susceptible d'aggraver la situation d'endettement du secteur. Les entreprises seraient systématiquement obligées de réaliser de nouveaux investissements pour pouvoir bénéficier d'une aide de la SCH, même dans les cas où il serait impératif de procéder d'abord, et de toute urgence, à une amélioration de la structure du capital. De nombreux établissements d'hébergement sont bien positionnés sur le marché, mais le montant et la charge des capitaux étrangers entravent leur développement. Remplacer les crédits des bailleurs de fonds privés par des prêts de la SCH est propre à insuffler une nouvelle dynamique. Il ne s'agit pas de refinancements en vue d'un assainissement financier, mais de situations individuelles dans lesquelles les perspectives de rendement incitent parfois les bailleurs de fonds privés à se libérer de leur engagement.

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)⁴². Les immobilisations corporelles sont les terrains, constructions, locaux, installations et 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 être exclues (ch. 1.3.3). Les investissements dans des terrains ne doivent donc

⁴² RS 220

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 du secteur de l'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.

La let. c précise que des prêts peuvent également être accordés pour acquérir des établissements existants.

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 ou des mandats d'enseignement (ch. 1.3.4). L'inscription de cette tâche dans le nouvel al. 2 garantit la poursuite de ce transfert de connaissances. Son financement est assuré 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 offre sur le marché à prix coûtant (art. 8). 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 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et de la loi fédérale sur les résidences secondaires, p. ex.).

Section 3 Prêts

Art. 3 Principes

L'art. 3 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 l'acte législatif en vigueur mais dans une formulation plus moderne. L'établissement d'hébergement doit être solvable, c'est-à-dire en mesure d'honorer ses engagements échus par des moyens de paiement ou lignes de crédit disponibles. 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 de risque » sont examinés pour vérifier la solvabilité de l'établis-

sement, 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 remplissent pas les deux conditions susmentionnées n'obtiennent pas d'aide.

La disposition de l'al. 2 est transférée de l'ordonnance à la loi. La SCH accorde des prêts en complément des bailleurs de fonds privés. Elle intervient donc toujours à titre subsidiaire 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) est reprise de l'acte législatif en vigueur. 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.). La probabilité de défaillance de ces établissements d'hébergement est toutefois jugée très faible.

L'al. 4 indique les bases sur lesquelles le montant du prêt est fixé. Le principe est repris de la loi en vigueur. 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 les attentes relatives aux recettes futures d'une entreprise. Aux fins d'évaluation de l'établissement, 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 de constituer les provisions nécessaires pour supporter les coûts de rénovation cycliques (investissements de remplacement). 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 monitoring des activités et de l'établissement de rapports, des cas où elle s'est basée sur la capacité à supporter la charge à la place de la valeur de rendement pour l'octroi de prêts.

Art. 4 Conditions

L'al. 1 énonce le principe de la limitation du montant des prêts, qui 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 l'ordonnance la fourchette (valeur 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 est une organisation à but non lucratif et 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 et des conditions d'amortissement. L'environnement général 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. La prime de risque (let. b) est fonction de la classe de risque du débiteur, c'est-à-dire de son risque de défaillance. Le risque de crédit est désormais inscrit dans 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. Elle pourrait souvent être plus courte, surtout dans les zones urbaines. 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. 7). La longueur relative des délais d'amortissement et la possibilité d'accorder des reports d'amortissement constituent, avec les taux d'intérêt avantageux et les réductions de taux, les éléments essentiels de l'encouragement de la SCH en matière de financement.

Al. 5 : la SCH peut accorder des reports d'amortissement à titre d'encouragement. Elle peut soutenir des projets d'investissement de faible ampleur en permettant 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. 7).

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, la SCH accorde des conditions plus avantageuses lorsqu'un projet est particulièrement digne d'être soutenu ou présente des éléments particulièrement dignes d'être soutenus (ch. 1.3.2). Les projets particulièrement dignes d'être soutenus ont un effet positif qui se répercute au-delà des établissements 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, augmentation de l'efficacité énergétique, etc.).

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 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. 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 sur les subventions (LSu) exclut en principe les prestations multiples. S'agissant des prêts ordinaires de la SCH (sans 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 sans conditions préférentielles sont tout au plus un complément par rapport aux instruments d'encouragement d'autres domaines politiques (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 sur le CO₂⁴³, 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 clairement réglée dans une fiche d'information.

Dans le cadre de l'éligibilité particulière à l'encouragement, en revanche, 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 (des taux d'intérêt préférentiels, p. ex.) sur les financements complémentaires de la SCH. 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 sort dès lors du champ d'application de la LSu (art. 2, al. 2).

Art. 5 Octroi

L'art. 5 est une nouvelle disposition.

L'al. 1 est transféré de l'ordonnance à la loi. 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 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)⁴⁴. 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. 3).

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

⁴³ RS 641.71

⁴⁴ 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. 6 Obligation d'informer et devoir de diligence

L'art. 6 s'inspire de l'art. 9 de l'acte législatif en vigueur, mais 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 compte tenu des risques accrus liés aux prêts accordés. L'art. 6 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 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. 7 Mesures visant à éviter les pertes sur les prêts

L'al. 7 est transféré de l'ordonnance à la loi. 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. 7 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 4 Prestations commerciales

Art. 8

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 sur des questions de stratégie connexes. Aujourd'hui déjà, la SCH offre aux acteurs privés et aux collectivités publiques de tels conseils. 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 les questions d'investissement et de financement. 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 loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger⁴⁵ et de la loi fédérale sur les résidences secondaires⁴⁶, 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 actuelle, vise à exclure toute distorsion de concurrence par la SCH sur le marché du conseil. Tenir les comptes par rubrique permet d'écarter les subventions croisées. Les prestations commerciales de la SCH ne représentent toutefois qu'une faible part des activités et du chiffre d'affaires de l'institution, dont le but est uniquement de couvrir ses coûts et non de réaliser des bénéfices.

Section 5 Organisation et personnel

Art. 9 Forme juridique

La SCH est désormais une corporation de droit public. L'ancienne qualification 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 qualification 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. Le changement de qualification n'entraîne aucune conséquence matérielle pour la SCH et ses membres. L'institution reste une personne morale dotée de la personnalité juridique.

La forme juridique de droit public est pour une unité administrative décentralisée comme la SCH et au vu de l'engagement financier considérable de la Confédération. Parallèlement, une large participation des partenaires privées 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 normes de gouvernement d'entreprise de la

⁴⁵ RS 211.412.41

⁴⁶ RS 702

Confédération, car elle n'est ni un établissement de la Confédération ni une société anonyme de droit privé. (La surveillance et le pilotage sont toutefois conformes aux principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise). Toujours est-il que 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. Sinon, 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 et précisés dans les statuts. Le renvoi au droit privé, qui figure encore dans l'acte législatif en vigueur, n'est désormais plus pertinent.

Le siège de la SCH, spécifié dans l'article-programme de l'acte législatif actuel, est à Zurich. 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 que le siège doit être en Suisse. L'indication du siège doit figurer dans les statuts de la SCH.

Le changement de qualification de la SCH entraîne plusieurs adaptations terminologiques. 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 plus 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 l'acte législatif en vigueur ne figure plus dans l'avant-projet, afin d'offrir à la Confédération une marge de manœuvre suffisante si un assainissement devait s'imposer. La valeur nominale d'une part sociale est fixée dans les statuts.

Art. 10 Membres

L'art. 10 précise la structure corporative de la SCH. Les dispositions sont transférées des statuts actuels dans la loi. Peuvent adhérer à la SCH les personnes physiques et morales ainsi que les collectivités de droit public (al. 1). La Confédération est membre de la SCH (al. 2). Elle détient donc des parts sociales (cf. également le commentaire de l'art. 9, 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. 15, let. k). L'admission peut être refusée s'il existe de justes motifs (al. 7, 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 prévoit que les membres de la SCH ont droit à une part au bénéfice résultant du bilan. Ce droit, qui figure dans la loi actuelle, est désormais précisé. Le texte en vigueur dispose que les intérêts payés sur le capital social ne peuvent dépasser 4 %. 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 rémunération du capital social 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 devra désormais être pris en considération et traité comme du capital social. 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. Enfin, le montant distribué dépend de la situation financière de la SCH (en particulier sur le plan des liquidités) et de sa tolérance au risque (notamment en termes de réserves).

L'al. 7 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. 8 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 ne sont remboursées que lorsque le membre sortant ou exclu a rempli toutes ses obligations vis-à-vis de la SCH.

L'al. 9 précise que les membres n'assument aucune responsabilité personnelle quant aux engagements de la SCH. Ils ne sont pas tenus d'effectuer des versements supplémentaires.

Art. 11 Organes

L'art. 11 énumère les organes de la SCH, qui restent les mêmes.

Art. 12 Assemblée des membres

L'assemblée des membres est l'organe suprême de la SCH (al. 1).

Les membres y disposent d'autant de voix qu'ils possèdent de parts sociales (al. 2).

L'al. 3 fixe les quorums nécessaires pour la prise de décision au sein de l'assemblée des membres. Cette disposition est transférée des statuts actuels dans la loi.

Art. 13 Tâches de l'assemblée des membres

L'art. 13 définit les tâches de l'assemblée des membres de la SCH. Les dispositions sont transférées de l'ordonnance à la loi. Le commentaire qui suit se concentre sur quelques lettres de l'al. 1.

Let. c : une partie des membres du conseil d'administration est élue par l'assemblée des membres. Le président et la moitié des autres membres du conseil d'administration sont nommés par le Conseil fédéral (art. 14). Cette répartition des compétences pour l'élection et la nomination matérialise le partenariat public-privé.

Let. d : la rémunération des membres du conseil d'administration est approuvée par l'assemblée des membres. Les dispositions de l'art. 6a, al. 1 à 5, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)⁴⁷ s'appliquent par analogie.

Let. h : 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 des bénéfices ne peut être proposée à l'assemblée des membres que si le Conseil fédéral a préalablement donné son accord (art. 10, al. 6).

La let. i définit les décisions qui doivent être prises par l'assemblée des membres et qui ne peuvent pas être déléguées à d'autres instances ni retirées à l'assemblée des membres.

L'al. 2 règle la contestation des décisions de l'assemblée des membres. Il s'inspire de l'art. 706, al. 1, CO applicable à la société anonyme.

Art. 14 Conseil d'administration

L'al. 1 est transféré de l'ordonnance à la loi. La SCH est une petite organisation performante qui emploie actuellement 10,2 équivalents plein temps⁴⁸. 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. Au total, il faut que ce soit un nombre impair. Le nombre de membres exact est fixé par le Conseil fédéral dans l'ordonnance (al. 2).

La Confédération est le principal bailleur de fonds de la SCH. C'est pourquoi l'al. 3 confère au Conseil fédéral la compétence de nommer la moitié des membres du conseil d'administration, en plus du président.

L'al. 4 est nouveau. La limitation de la durée du mandat et des possibilités de renouvellement répond aux normes de gouvernement d'entreprise de la Confédération.

L'al. 5 est transféré de l'ordonnance à la loi. Les conflits d'intérêts représentent un risque potentiel 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.

⁴⁷ RS 172.220.1

⁴⁸ SCH (2023).

L'al. 6 requiert des membres du conseil d'administration qu'ils déclarent leurs liens d'intérêts 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 leurs liens d'intérêts intervenant pendant qu'ils sont membres. Le président, quant à lui, communique les modifications de ses liens d'intérêts au vice-président. Les liens d'intérêts des membres du conseil d'administration sont publiés dans le rapport annuel.

Art. 15 Tâches du conseil d'administration

L'art. 15 est transféré de l'ordonnance à la loi. Il décrit les tâches du conseil d'administration qui ne peuvent être ni déléguées ni retirées.

Art. 16 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.

L'organe de révision est désigné par l'assemblée des membres (art. 13, al. 1, let. e).

Al. 3 : 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. 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, al. 1, CO, selon lequel la société supporte les coûts si l'assemblée des membres a approuvé l'examen spécial).

Art. 17 Comptabilité

L'art. 17, qui est nouveau, est conforme aux normes de la Confédération régissant les entités décentralisées. Les dispositions relatives aux comptes de la SCH étaient inscrites jusqu'ici dans l'ordonnance.

Art. 18 Responsabilité

L'art. 18 règle la question de la responsabilité. La disposition s'inspire des art. 754 et 755 CO consacrés au droit de la société anonyme.

Art. 19 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 6 Financement

Art. 20 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 des tâches confiées par la loi à la SCH. Celle-ci finance les tâches qui lui sont dévolues au moyen des revenus provenant d'une part de son activité de prêt et d'autre part de ses placements financiers. Les prestations commerciales de la SCH, c'est-à-dire l'activité de conseil, ne sont pas mentionnées parmi les sources de financement, car dans ce domaine, la SCH se borne à couvrir ses frais et ne cherche donc pas à réaliser des bénéfices.

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. La SCH place ses fonds disponibles (al. 3). Les placements peuvent générer des revenus, que la SCH peut utiliser pour son activité de financement.

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 de la loi, 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 un système de notation approprié, une gestion des risques efficace 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 aux tâches qui lui sont confiées. 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.

Al. 3 : la SCH place le capital mis à disposition par la Confédération lorsqu'elle n'en a pas besoin pour l'octroi de prêts. Le Conseil fédéral peut fixer des directives concernant la stratégie de placement de la SCH, qui doit être prudente et axée sur le maintien de la valeur réelle des fonds disponibles. Il s'agit ainsi de garantir que les fonds disponibles provenant du prêt de la Confédération ne soient pas utilisés à des fins spéculatives, 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 uniquement à un 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 ne sont pas tenus d'effectuer des versements supplémentaires (art. 10). Étant donné la structure du capital actuelle – 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.

Les décisions de soutien de la Confédération sont prises par le Conseil fédéral en raison de leurs implications financières. Et les décisions qui seraient nécessaires au plan budgétaire sont adoptées par le Parlement.

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 se justifier surtout lorsque la Confédération a d'abord renoncé au remboursement des prêts (al. 4, let. c) et que son prêt doit être une nouvelle fois augmenté. La renonciation au remboursement des prêts peut également, le cas échéant, être garantie *ex ante*, par analogie avec une postposition de créance.

Dans le droit en vigueur, 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 de diligence usuels en la matière (art. 18). Toutefois, la poursuite de l'encouragement des investissements dans le secteur de l'hébergement en vertu de l'avant-projet 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 du devoir de diligence auquel est tenue la SCH.

L'al. 5 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 et dans les commentaires. 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. 25), 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 de la loi révisée.

Art. 21 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 toujours en complément des bailleurs de fonds privés, si bien que 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 (activité de conseil), 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 sur la TVA⁴⁹ s'applique aux prestations de la SCH.

Section 7 Surveillance

Art. 22

L'al. 1, qui est repris de la loi en vigueur, est conforme aux normes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. 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 les résultats de l'exercice écoulé. Cela comprend également 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 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, LOGA⁵⁰). La Confédération

⁴⁹ RS 641.20

⁵⁰ RS 172.010

ne détient actuellement qu'une participation minoritaire dans la SCH. Par ailleurs, un pilotage par objectifs stratégiques ne serait pas judicieux d'un point de vue économique et pourrait même se révéler contre-productif.

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 de bénéfice avant qu'elle ne soit soumise à l'assemblée des membres pour décision.

L'al. 2 est formulé plus clairement que dans la loi 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 lui sont confiées. Il conclut des conventions quadriennales avec la SCH portant sur le contrôle de gestion, le monitoring 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 monitoring 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 nouveau. Il est le reflet de la pratique actuelle.

L'al. 3 aujourd'hui en vigueur, qui confie l'exécution de la loi au SECO, est supprimé. L'exécution proprement dite de la loi est assurée par la SCH.

Section 8 Dispositions finales

Art. 25 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 de la loi révisée devront être transférés dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la loi révisée dans un accord de droit public conformément à l'art. 20, al. 5. Cet accord remplace toutes les conventions antérieures relatives aux prêts accordés par la Confédération.

4.2 Commentaire relatif à la loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers

La loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers montre la manière dont la motion 19.3234 Stöckli serait mise en œuvre. Vu la situation budgétaire difficile et la complexité du programme d'impulsion proposé (ch. 1.5), le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux de donner suite à cette motion.

Préambule

Le préambule fait référence à l'art. 103 Cst. (Politique structurelle), qui fonde l'orientation principalement touristique du programme d'impulsion.

Art. 1 But

L'al. 1 fixe le but du programme d'impulsion de durée limitée (ch. 1.5.1), à savoir donner un élan supplémentaire aux investissements dans la modernisation du secteur de l'hébergement. Le renforcement de l'attrait et de la qualité qui en découlerait permettrait d'accroître la compétitivité des établissements d'hébergement. Le programme d'impulsion soutiendrait uniquement les établissements d'hébergement dont les bâtiments sont exemplaires sur le plan énergétique. Il contribuerait ainsi aux objectifs de la Confédération en matière de politique du tourisme et à ceux de la Stratégie pour le développement durable 2030⁵¹.

Le programme d'impulsion est explicitement axé sur les investissements concernant le secteur de l'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers (al. 1). Ces derniers offrent en général des conditions d'investissement moins favorables que les régions urbaines (ch. 1.2), raison pour laquelle les investissements sont en général insuffisants et les bâtiments affichent un besoin de rénovation supérieur à la moyenne.

Seule la partie touristique d'un projet d'investissement peut être soutenue, c'est-à-dire les investissements visant à moderniser les immobilisations corporelles nécessaires à l'exploitation des établissements d'hébergement (biens immobiliers et mobiliers), exception faite des investissements dans les parties énergétiques du bâtiment (art. 5, al. 1). L'acquisition de terrains et de bâtiments est exclue, le programme d'impulsion ayant pour but de favoriser la modernisation des bâtiments existants.

L'al. 1 fixe en outre que l'encouragement au titre du programme d'impulsion se fait au moyen de contributions à fonds perdu. Les établissements d'hébergement situés dans des lieux de vacances saisonniers sont souvent peu rentables. Ils disposent ainsi de fonds propres limités et peuvent difficilement avoir recours à des capitaux étrangers. Des contributions à fonds perdu permettent de renforcer la dotation en fonds propres

⁵¹ Conseil fédéral (2021b).

et favorisent l'accès à des capitaux étrangers. Elles sont donc essentielles pour donner l'élan supplémentaire souhaité par le programme d'impulsion. Les études réalisées⁵² ainsi que les discussions menées au sein du groupe d'accompagnement confirment ce constat.

L'al. 2 règle l'exécution du programme d'impulsion, qui est confiée à la SCH.

Art. 2 Limitation aux lieux de vacances saisonniers

Le programme d'impulsion est réservé aux établissements d'hébergement des lieux de vacances saisonniers situés dans les régions alpines et rurales, lesquelles connaissent des défis particuliers en termes de rénovation. Dans le domaine de la promotion du tourisme, le périmètre d'encouragement de la NPR couvre déjà ces régions. Il convient donc de s'appuyer sur ce périmètre et de ne pas en définir un qui serait propre au programme d'impulsion. Du fait de ce recoupement, cette approche offre également des avantages pour l'exécution des deux instruments d'encouragement concernés.

Art. 3 Conditions pour l'octroi de contributions

L'art. 3 décrit les conditions à remplir par un projet afin qu'il puisse être soutenu.

Al. 1 : seuls les établissements économiquement viables peuvent être soutenus. L'établissement d'hébergement concerné doit apporter la preuve de sa capacité à supporter l'investissement. Les contributions à fonds perdu sont additionnées aux fonds propres et prises en considération dans le calcul. La SCH vérifie la capacité financière de l'établissement selon les méthodes usuelles qu'elle applique lors de l'octroi de prêts (art. 3 LESH).

L'al. 2 décrit deux conditions supplémentaires (let. a et b) à remplir si le projet d'investissement concerne des bâtiments dont le permis de construire a été délivré après le 31 décembre 1991.

Let. a : le programme d'impulsion vise la modernisation du parc de bâtiments existant du secteur de l'hébergement. Il y a un grand besoin d'investissements dans la rénovation énergétique des établissements d'hébergement anciens, ce qui justifie de cibler les bâtiments existants et d'exclure les nouvelles constructions. Il convient donc de définir un « âge minimum » des bâtiments pouvant faire l'objet d'un soutien. Pour ne pas être considéré comme une nouvelle construction, le bâtiment concerné doit avoir au moins 20 ans au moment du dépôt de la demande d'encouragement. C'est la date de la délivrance du permis de construire qui est déterminante. Dans certains cas, les démolitions-reconstructions s'avèrent plus efficaces que des rénovations totales ou partielles, raison pour laquelle elles peuvent également être encouragées dans le cadre du programme d'impulsion, mais à des conditions énergétiques plus strictes.

⁵² EBP (2022), Hanser Consulting AG (2023).

Let. b : le programme d'impulsion est réservé aux établissements d'hébergement qui ont déjà procédé à des rénovations énergétiques indispensables ou qui peuvent apporter la preuve que le projet d'investissement leur permettra d'atteindre un état énergétique exemplaire. Les investissements énergétiques prévus doivent impérativement constituer des mesures volontaires allant au-delà des exigences légales.

L'état énergétique du bâtiment doit être attesté conformément à l'art. 4. Si un établissement d'hébergement se compose de plusieurs bâtiments, l'état énergétique de chaque bâtiment concerné par le projet d'investissement doit être dûment attesté. En l'absence d'une attestation pour chaque bâtiment, seules les parties du projet d'investissement qui portent sur les bâtiments dont l'état énergétique requis a été attesté sont prises en considération, au prorata.

L'al. 3 décrit les conditions supplémentaires (mais non cumulatives) à remplir si le projet d'investissement concerne des bâtiments dont le permis de construire a été délivré avant le 31 décembre 1991. Il peut être très difficile pour un bâtiment ancien d'atteindre un état énergétique exemplaire. C'est pourquoi les bâtiments dont le permis de construire a été délivré avant le 31 décembre 1991 disposent de deux possibilités pour satisfaire aux conditions d'octroi de contributions à fonds perdu. Ils peuvent soit apporter la preuve d'un état énergétique exemplaire (let. a), soit prouver qu'ils ont mis en œuvre des mesures énergétiques minimales sur une base volontaire (let. b).

Al. 4 : un établissement d'hébergement ne peut être soutenu qu'une seule fois pendant la durée du programme d'impulsion. Cette limitation vise à empêcher que les travaux d'entretien annuels de grands établissements d'hébergement puissent bénéficier d'une aide. Elle veille en outre à assurer l'utilisation ciblée des fonds et l'encouragement des rénovations énergétiques, celles-ci étant un prérequis pour participer au programme d'impulsion.

La définition d'un établissement se base sur le Registre des entreprises et des établissements (REE). Un établissement y est défini comme une « unité locale », ce qui correspond à un établissement clairement délimité dans l'espace où une activité est exercée. Les établissements pouvant raisonnablement être exploités de manière autonome ont leur propre numéro REE. Le recours au numéro REE évite que les entreprises exploitant plusieurs établissements ne soient désavantagées en raison de leur structure. À titre d'exemple, les différentes auberges de jeunesse suisses éparpillées dans le pays sont toutes détenues par la Fondation suisse pour le tourisme social, qui a son siège à Zurich. L'utilisation du numéro REE permet de faire en sorte que plusieurs auberges de jeunesse puissent bénéficier du programme d'impulsion.

L'al. 5 prévoit explicitement la possibilité que soit accordé un double soutien, à savoir un prêt de la SCH ou de la NPR, d'une part, et des contributions à fonds perdu au titre du programme d'impulsion, d'autre part. Cette disposition déroge ainsi à la loi sur les subventions (art. 2, al. 2, LSu). Le cumul des sources de financement (prestations multiples) est souhaitable du point de vue de la politique du tourisme et permet d'atteindre le but visé par le programme d'impulsion, qui est de donner un élan supplémentaire

aux investissements. Sans cette possibilité, le programme d'impulsion viendrait simplement concurrencer, voire remplacer les prêts octroyés par la SCH ou au titre de la NPR.

Art. 4 Attestation de l'état énergétique exemplaire du bâtiment

L'art. 4 fixe le type de preuve à apporter pour attester l'état énergétique exemplaire du bâtiment. Afin de participer au programme d'impulsion, les requérants devront en principe présenter un certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB), lequel est reconnu au niveau national, qui atteste la classe énergétique requise (ch. 1.5.3). Dans le cas où l'état énergétique requis du bâtiment ne pourra être atteint qu'au moyen du projet de rénovation prévue, ils devront disposer d'un CECB Plus, c'est-à-dire d'un CECB complété par un rapport de conseil indiquant les classes CECB qui seront atteintes grâce à la rénovation souhaitée. Une fois les travaux de rénovation terminés, les requérants devront soumettre le CECB actualisé.

Dans le cadre de la loi fédérale visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers, les certificats Minergie sont considérés comme équivalents au CECB pour apporter la preuve de l'état énergétique exemplaire du bâtiment. Les standards Minergie impliquent des exigences allant au-delà de celles du CECB et correspondent généralement au moins à une classe B du CECB (efficacité énergétique globale). La reconnaissance de l'équivalence des deux types de certificats vise à éviter que des établissements d'hébergement exemplaires sur le plan énergétique construits selon un standard Minergie n'aient à demander un CECB. Elle garantit ainsi un accès efficace au programme d'encouragement.

Let. a : dans le cadre du programme d'impulsion, l'état énergétique exemplaire du bâtiment se définit comme le résultat de mesures volontaires qui vont au-delà des exigences légales. Les classes CECB à atteindre afin de faire valoir un niveau énergétique exemplaire seront fixées dans l'ordonnance d'exécution. Celle-ci prévoira les classes pour les catégories « efficacité énergétique globale » et « émissions de CO₂ » (ch. 1.5.3). Les classes requises seront fonction de l'âge des bâtiments, les exigences légales ayant évolué au fil des ans.

Let. b : il peut être extrêmement compliqué pour un bâtiment ancien d'atteindre un état énergétique exemplaire. Dans le cas de bâtiments dont le permis de construire a été délivré avant le 31 décembre 1991 et qui n'atteignent pas un état énergétique exemplaire, un soutien peut être alloué, à un taux réduit, si les requérants prouvent la mise en œuvre volontaire de mesures énergétiques minimales. Le Conseil fédéral fixe les classes CECB correspondantes, lesquelles sont moins élevées que dans le cas de bâtiments présentant un état énergétique exemplaire.

Art. 5 Coûts d'investissement pris en considération

L'al. 1 définit les coûts d'investissement qui peuvent être pris en considération. Il s'agit notamment des coûts occasionnés par la rénovation des immobilisations corporelles nécessaires à l'exploitation des établissements (biens immobiliers et mobiliers), à l'exclusion de ceux liés à la modernisation des éléments de construction énergétiques. Les

immobilisations corporelles incluent les constructions, locaux, installations et équipements qui font partie d'hôtels ou d'établissements d'hébergement organisés. Les éléments de construction énergétiques au sens de l'art. 1 de l'ordonnance sur les mesures en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables⁵³ ne sont pas soutenus au titre du programme d'impulsion et ne sont donc pas considérés comme coûts d'investissement. Cette exclusion permet notamment d'éviter tout cumul avec le soutien au titre de la politique énergétique et de garantir que le programme d'impulsion reste axé sur les investissements touristiques.

Al. 2 : si un projet d'investissement obtient des subventions fédérales au titre d'autres politiques, ces subventions doivent être déduites des coûts d'investissement afin de respecter la LSu. Seuls les prêts octroyés par la SCH ou au titre de la NPR (art. 3, al. 5) sont pris en considération, afin de ne pas augmenter le déficit de financement du projet d'investissement.

Art. 6 Montant et calcul des contributions à fonds perdu

La let. a définit le taux de soutien et le montant maximal des contributions pour les établissements d'hébergement ayant fait l'objet d'une rénovation exemplaire sur le plan énergétique. Le programme d'impulsion vise à donner un élan aux investissements dans les établissements d'hébergement de taille moyenne. Afin d'assurer une incitation appropriée, le taux de soutien peut aller jusqu'à 30 % des coûts d'investissement pris en considération. Quant au montant maximal des contributions, à savoir 1,2 million de francs, il garantit que les établissements de taille moyenne (entre 16 et 60 chambres) seront les principaux bénéficiaires du programme d'impulsion en termes relatifs (ch. 1.5.1).

La let. b prévoit une dérogation en faveur des bâtiments anciens, pour lesquels il est très difficile d'atteindre un état énergétique exemplaire. Cette dérogation s'applique uniquement aux bâtiments dont le permis de construire a été délivré avant le 31 décembre 1991. Dans le but d'encourager la rénovation énergétique de ces bâtiments aussi, la loi prévoit la possibilité pour les établissements concernés de bénéficier d'un soutien à un taux réduit, moyennant la mise en œuvre de mesures énergétiques minimales sur une base volontaire malgré les grandes difficultés rencontrées dans ce domaine. Le niveau minimal à atteindre sera réglé dans l'ordonnance, qui précisera les classes pouvant donner droit à un taux de soutien réduit.

Les let. a et b fixent le montant minimal des contributions. Le but est de garantir l'utilisation ciblée des fonds et de ne pas soutenir des petits investissements qui relèvent plutôt de l'entretien des bâtiments. Ce faisant, il sera également possible d'éviter les effets d'aubaine.

⁵³ RS 642.116.1

Art. 7 Octroi des contributions

Al. 1 : compte tenu du montant limité des fonds à disposition, il n'existe pas de droit à l'octroi d'aides à l'investissement au titre du programme d'impulsion.

Art. 8 Obligation d'utiliser le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement

Al. 1 : le bâtiment pour lequel un soutien a été octroyé doit continuer d'être exploité comme faisant partie de l'établissement d'hébergement concerné pendant au moins 15 ans à compter de l'investissement (c.-à-d. à partir du versement de la dernière tranche des contributions à fonds perdu). Ces 15 ans correspondent environ à la moitié de la durée de vie moyenne d'un investissement. L'obligation de continuer d'exploiter le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement permet d'éviter que des contributions ne soient allouées à des projets d'investissement qui ne serviront que brièvement voire pas du tout des fins touristiques.

Le bénéficiaire de contributions à fonds perdu doit garantir le respect de cette obligation même en cas de transfert de la propriété du bâtiment. En cas de décès du bénéficiaire, l'obligation subsiste et doit être honorée par les successeurs.

Si l'utilisation du bâtiment concerné est temporairement interrompue, par exemple en raison de travaux de construction de grande ampleur et de longue durée, l'obligation est considérée comme remplie si le bénéficiaire de la subvention peut faire valoir de manière crédible que le bâtiment continuera d'être exploité en tant qu'établissement d'hébergement. La durée de l'interruption d'utilisation est comptabilisée dans la charge imposée de 15 ans.

Al. 2 : si l'objet pour lequel un soutien a été octroyé est réaffecté, l'obligation d'utilisation en tant qu'établissement d'hébergement n'est plus respectée et le bénéficiaire des contributions à fonds perdu doit les rembourser conformément à l'art. 29 LSu. Le montant à rembourser est calculé de façon linéaire et correspond à un quinzième du montant de l'encouragement pour chaque année civile écoulée ou entamée depuis le dernier versement.

Art. 9 Obligation d'informer

L'al. 1 impose à l'établissement d'hébergement soutenu dans le cadre du programme d'impulsion une obligation d'informer analogue à celle prévue par la LESH (art. 6) pour les bénéficiaires de prêts. Il habilite en outre la SCH à mener des contrôles et à consulter les comptes de l'établissement soutenu.

L'al. 2 prévoit une obligation d'informer supplémentaire en lien avec l'obligation de continuer d'utiliser le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement pendant 15 ans en vertu de l'art. 8. Une fois par an, les bénéficiaires de contributions à fonds perdu doivent certifier par écrit à la SCH qu'ils respectent cette obligation.

Art. 10 Surveillance

La SCH surveille les projets d'investissement et peut pour ce faire recourir à des tiers (banques, fiduciaires de construction, p. ex.). Elle est par ailleurs tenue de vérifier chaque année le respect de l'obligation d'utiliser en tant qu'établissement d'hébergement le bâtiment pour lequel un soutien a été accordé et demande à cet effet une confirmation annuelle aux établissements d'hébergement bénéficiaires.

Art. 11 Tâches de l'association CECB

L'art. 11 confère des tâches à l'association CECB. Le CECB a fait ses preuves en tant qu'instrument harmonisé à l'échelle suisse pour évaluer la qualité de l'enveloppe du bâtiment, le bilan énergétique global et les émissions directes de CO₂, et le recours à l'association CECB est une pratique établie dans la politique énergétique.

L'association a pour tâches de veiller à ce que le CECB puisse tenir compte des caractéristiques spécifiques des établissements d'hébergement (installations de bien-être, p. ex.) et de proposer une offre de perfectionnement pour les experts CECB dans le domaine des établissements d'hébergement. Cette formation supplémentaire permet de garantir que les experts CECB désignés connaissent les spécificités des bâtiments hôteliers et sont en mesure de les évaluer correctement. Le développement du CECB et la formation des experts sont des instruments importants pour assurer la qualité des certificats. L'association CECB veille au bon fonctionnement de ce système pendant toute la durée du programme d'impulsion.

Art. 12 Financement et frais d'exécution

Al. 1 : pour la mise en œuvre du programme d'impulsion sur 10 ans, il est proposé au Parlement d'approuver, par le biais d'un arrêté fédéral distinct, un crédit d'engagement de 195 millions de francs, dont 190 millions seront octroyés sous forme de contributions à fonds perdu pour des investissements touristiques. On s'attend à ce que le programme d'impulsion génère des investissements touristiques à hauteur de 1,8 milliard de francs sur 10 ans (ch. 1.5.7). Les 5 millions de francs restants couvriront les frais administratifs de la SCH ainsi que les frais de développement et d'exécution de l'association CECB.

L'al. 2 dispose que la SCH et l'association CECB seront indemnisées pour les frais relatifs à la gestion du programme d'impulsion. Les frais administratifs ainsi que les frais de développement et d'exécution sont estimés à 5 millions de francs pour la durée du programme d'impulsion, dont environ 80 % du côté de la SCH et 20 % du côté de l'association CECB (ch. 1.5.7). Concrètement, cette dernière sera remboursée pour les frais inhérents à l'exécution des tâches qui lui sont confiées en vertu de l'art. 11.

L'indemnisation de la SCH et de l'association CECB sera réglée dans des contrats de droit public (al. 3), qui fixeront notamment les prestations à fournir, le type et le montant de l'indemnisation des prestations, les modalités de paiement et les directives relatives aux rapports et aux contrôles qualité périodiques.

Le Conseil fédéral précisera dans l'ordonnance d'exécution les détails concernant l'indemnisation et les contrats de droit public.

Art. 13 Surveillance et évaluation

La Confédération surveille la mise en œuvre du programme d'impulsion par le SCH au moyen des instruments existants (al. 1), qui seront complétés au besoin.

L'évaluation du programme d'impulsion dans son intégralité relève de la responsabilité du SECO (al. 2), tandis que l'évaluation des différents projets d'investissement soutenus incombe à la SCH (art. 10).

Art. 15 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

L'al. 3 règle la validité de la loi. Même si le programme d'impulsion est limité à 10 ans (al. 4), la loi a effet pendant 25 ans, afin de garantir notamment le respect des obligations d'informer et d'utiliser le bâtiment en tant qu'établissement d'hébergement. La SCH devra contrôler le respect de cette seconde obligation pendant 15 ans à compter du versement des dernières contributions.

L'al. 4 définit la durée du programme d'impulsion, qui est de 10 ans. Cette durée relativement longue se justifie en raison de la longueur des cycles d'investissement dans le domaine du bâtiment (ch. 1.5.5). Les dernières contributions à fonds perdu peuvent être versées jusqu'à 10 ans après l'entrée en vigueur de la loi.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le développement prévu de la SCH sur le plan matériel n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

Pour mettre en œuvre la motion 22.3021 de la CER-N, les activités de prêt de la SCH seraient étendues à toute la Suisse, ce qui entraînerait une augmentation du volume des prêts accordés par la SCH. Cette augmentation serait financée par les liquidités de la société. Il n'est pas encore possible de déterminer si l'extension du périmètre d'encouragement aurait pour conséquence de mobiliser trop de capitaux de la SCH à moyen terme, au point que celle-ci ne soit plus en mesure d'assurer ses activités d'encouragement dans le cadre souhaité. Si le SCH devait atteindre ses limites financières à moyen terme, la définition de priorités serait nécessaire.

Le programme d'impulsion mis en œuvre en réponse à la motion 19.3234 Stöckli engendrerait des dépenses supplémentaires de 195 millions de francs au maximum pour la Confédération, soit environ 19,5 millions de francs par an sur 10 ans. L'Assemblée fédérale devrait approuver le crédit d'engagement correspondant, limité à 10 ans, par le biais d'un arrêté fédéral. De ce crédit, 190 millions de francs au plus pourraient être

octroyés sous forme de contributions à fonds perdu pendant la durée du programme d'impulsion.

La Confédération indemniserait la SCH pour les frais supplémentaires occasionnés par la gestion du programme. Les nouvelles tâches, notamment le traitement des demandes, devraient nécessiter 1 à 1,5 poste équivalent plein temps (EPT) supplémentaire au sein de la SCH⁵⁴. Il est également prévu d'améliorer le CECB pour l'hôtellerie, ce qui entraînerait pour l'association CECB une dépense unique ainsi que des charges supplémentaires modérées pendant la durée du programme d'impulsion. Les frais administratifs ainsi que les frais de développement et d'exécution sont estimés à 5 millions de francs au plus pendant la durée du programme, dont environ 80 % pour la SCH et 20 % pour l'association CECB.

Pour la Confédération, les coûts cumulés sur 10 ans (probablement de 2026 à 2036) devraient ainsi atteindre 195 millions de francs au maximum.

La mise en œuvre de la motion 19.3234 Stöckli aurait une incidence sur l'état du personnel de la Confédération. Du personnel supplémentaire serait nécessaire surtout dans la phase de mise en place du programme d'impulsion, jusqu'à son lancement. Le SECO estime actuellement à 1 EPT le besoin supplémentaire temporaire en personnel deux ans avant le début du programme. Ce besoin supplémentaire et son financement seront une nouvelle fois examinés après l'analyse des résultats de la procédure de consultation.

5.2 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. La révision totale de la LESH 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.

Si la motion 22.3021 de la CER-N est mise en œuvre, l'encouragement financier fourni par la SCH sera étendu aux régions urbaines, ce qui renforcerait l'aide au secteur de l'hébergement dans les centres urbains.

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.

5.3 Conséquences économiques

La 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.

⁵⁴ Tableau figurant en annexe.

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 tendanciellement plus élevées, surtout dans les destinations de vacances alpines ou rurales (ch. 1.2). La SCH améliore le potentiel de financement des établissements d'hébergement en assumant un risque accru⁵⁵ 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 aident 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 renforce la capacité des établissements d'hébergement à générer un rendement conforme au risque.

La révision de la LESH vise à accroître et 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.

La révision devrait avoir un effet positif sur le changement structurel et la compétitivité du secteur, et contribuer à son renouvellement. Le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers devrait quant à lui donner un élan supplémentaire aux investissements dans ces établissements. Le secteur de l'hébergement étant la branche clé du tourisme, renforcer l'encouragement de ce secteur aura également un effet positif sur le tourisme dans son ensemble.

5.4 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.).

⁵⁵ Haute école de Lucerne (2022).

Par ailleurs, la compréhension que l'on a aujourd'hui du développement durable et l'importance accrue accordée à sa dimension sociale sont de nature à amplifier l'impact social positif de l'encouragement, par exemple en favorisant les investissements dans l'accessibilité ou la construction de logements pour le personnel.

5.5 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 (en promouvant l'économie circulaire, p. ex.) devraient avoir une incidence positive sur l'environnement. Le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers pourrait quant à lui produire un effet positif supplémentaire sur l'environnement. L'exigence d'un état énergétique exemplaire du bâtiment pour pouvoir bénéficier d'un soutien au titre du programme d'impulsion crée une forte incitation à investir dans l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de CO₂.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement et la loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers se fondent 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, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial pour ce secteur.

La promotion du tourisme est une tâche qui bénéficie à l'ensemble de l'économie nationale. Les acteurs touristiques sont tenus de prendre les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement attendre d'eux. L'octroi d'aides financières n'est pas contraire au principe de la liberté économique.

Enfin, l'encouragement du tourisme est nécessaire à la protection de nombreuses régions de montagne ou périphériques, étant donné que le tourisme est le principal secteur d'activité de ces régions structurellement faibles. Sans tourisme, ces espaces économiques régionaux sont considérablement pénalisés.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le champ thématique du projet n'a aucune conséquence pour les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet répond à cette exigence.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 12, al. 1, de la loi fédérale sur le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers devrait être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, étant donné qu'il entraîne une subvention de plus de 20 millions de francs.

En cas de mise en œuvre de la motion 22.3021 de la CER-N, l'art. 5 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement actuellement en vigueur, qui limite le périmètre d'encouragement, serait abrogé, et le cercle des bénéficiaires potentiels de prêts élargi à toute la Suisse. L'art. 2, al. 1, LESH deviendrait alors une disposition prévoyant des subventions et serait dès lors soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

6.5.1 Importance de la subvention

Le secteur de l'hébergement connaît un déficit de financement et d'investissement, en particulier dans les régions de montagne et les régions périphériques (ch. 1.2). Les raisons de ce déficit sont multiples : elles tiennent entre autres aux biens publics (paysage, biens culturels, p. ex.), à l'absence de possibilités d'internaliser les effets externes positifs, à la forte saisonnalité des régions touristiques ou encore aux réglementations (zones hôtelières, loi fédérale sur les résidences secondaires, p. ex.). 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 exigibles.

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 entre 2,5 et 4 points de pourcentage⁵⁶. 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

⁵⁶ Haute école de Lucerne (2021b).

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.

Le programme d'impulsion de durée limitée prévoit des aides non pas sous forme de prêts, mais de contributions à fonds perdu pouvant couvrir jusqu'à 30 % des coûts d'investissement (ch. 1.5.4). Cet encouragement généreux serait nécessaire pour atteindre l'effet souhaité. Comme il a été mentionné plus haut, les établissements d'hébergement situés dans les lieux de vacances saisonniers sont souvent peu rentables et disposent ainsi de fonds propres limités. Seuls les établissements qui ont déjà fait l'objet d'une rénovation énergétique exemplaire ou qui peuvent prouver qu'ils atteindraient un état énergétique exemplaire dans le cadre d'une rénovation complète du bâtiment pourraient bénéficier d'un soutien au titre du programme d'impulsion. Cela signifie que bon nombre d'établissements devraient investir dans leur rénovation énergétique en amont du projet d'investissement concerné ou parallèlement à celui-ci. En raison de leur faible dotation en fonds propres, beaucoup d'établissements ne seraient probablement pas en mesure d'effectuer deux investissements volumineux en peu de temps ou de procéder à une rénovation complète. Les contributions à fonds perdu prévues amélioreraient l'état des fonds propres et seraient dans de nombreux cas indispensables pour rendre possible l'investissement touristique après ou pendant la rénovation énergétique.

Selon les estimations réalisées sur la base des valeurs de référence du programme d'impulsion, quelque 250 établissements d'hébergement devraient pouvoir participer au programme sur la période de 10 ans prévue, et les aides financières visant à favoriser les investissements touristiques se monteraient à environ 190 millions de francs.

6.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion des aides financières repose sur les prescriptions légales, la gouvernance, la surveillance et les dispositions relatives aux montants à disposition. Le DEFR et le SECO en tant qu'autorité de surveillance veillent à l'utilisation conforme des fonds de la SCH. Le Conseil fédéral rend compte à l'Assemblée fédérale de 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.

6.5.3 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.

6.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

Le programme d'impulsion visant à moderniser les établissements d'hébergement dans les lieux de vacances saisonniers serait limité à 10 ans, ce qui permettrait de donner un élan aux investissements. Les prêts portant intérêt et amortissables de la SCH sont également limités dans le temps. Cette forme d'encouragement évite les mauvaises incitations et les effets d'aubaine. Le soutien du secteur de l'hébergement est une tâche permanente de la Confédération.

Bibliographie

Conseil fédéral (2018) : Comparaison internationale de la politique et de la promotion touristiques. Rapport en réponse au postulat Rieder du 13 juin 2017.

Conseil fédéral (2021a) : Stratégie touristique de la Confédération.

Conseil fédéral (2021b) : Stratégie pour le développement durable 2030.

EBP (2022) : Umsetzungsvorschläge für ein Impulsprogramm für Beherbergungsbetriebe im alpinen Raum – Bericht zur Umsetzung der Motion Stöckli (19.3234).

Hanser Consulting AG (2021) : Investitionen im Ferientourismus – Auslegeordnung zu Investitionen und deren Finanzierung in Schweizer Feriendestinationen.

Hanser Consulting AG (2023) : Impulsprogramm für Beherbergungsbetriebe im alpinen Raum – Umsetzungskonzept.

Haute école de Lucerne (2021a) : Alternativen zur Bankfinanzierung für touristische Unternehmen – Vertiefungsarbeiten im Rahmen der Auslegeordnung Investitionsförderung.

Haute école de Lucerne (2021b) : Überprüfung der Bewertungssystematik der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH).

Haute école de Lucerne (2022) : Weiterentwicklung SGH.

Haute école de Lucerne (2023) : Untersuchung einer Ausweitung des Förderperimeters der SGH.

Haute école de Lucerne, BHP – Brugger und Partner AG (2020) : Evaluation tourismuspolitisches Massnahmenpaket 2013.

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.

SCH (2023) : rapport annuel 2022.

Universität de Berne, Kohl & Partner (Schweiz) AG (2021) : Strukturwandel bei touristischen Klein- und Familienbetrieben.

WEF (2022) : Travel & Tourism Development Index 2021.

Annexes

Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif

| Citation, référence | Source, méthode de calcul, hypothèses | Dernière mise à jour |
|--|--|----------------------|
| P. 9 : [...] un besoin de modernisation estimé à 830 millions de francs par an [...] les investissements effectifs oscillent entre 600 millions et 700 millions de francs par an, [...] il manque entre 130 et 230 millions d'investissements | Hanser Consulting AG (2021) Le besoin de modernisation a été estimé sur la base de la valeur de remplacement et de la valeur comptable des bâtiments de l'hôtellerie de vacances. Le montant des investissements annuels provient de la statistique de la construction de l'OFS. | Mars 2021 |
| P. 9 : [...] bénéficie d'un prêt sans intérêt de la Confédération se montant à quelque 236 millions de francs. | SCH (2023) : rapport annuel 2022 | Décembre 2022 |
| P. 9 : composition du capital social et membres de la SCH | SCH (2023) : rapport annuel 2022 | Décembre 2022 |
| P. 10 : Au 31 décembre 2022, son encours de crédit s'élevait à 235 millions de francs, répartis entre 294 établissements. | SCH (2023) : rapport annuel 2022 | Décembre 2022 |
| P. 10 : L'effet de levier des approbations de prêts de la SCH avoisine un facteur de 5,5. | Moyenne du rapport entre les investissements découlant des autorisations de prêts et les prêts autorisés entre les années 2012 à 2022. Cette moyenne peut être calculée sur la base des rapports annuels. | Décembre 2022 |
| P. 11 : 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. | MIS-Reporting de la SCH au SECO dans le cadre de la surveillance. | Décembre 2021 |
| P. 17 : Au cours des dernières années, les charges [...] au titre de ses activités de transfert de connaissances se sont montées à quelque 200 000 francs par an. | MIS-Reporting de la SCH au SECO dans le cadre de la surveillance. | Décembre 2022 |
| P. 21 : [...] une hausse du volume des prêts de la SCH d'environ un cinquième [...] ce qui représente quelque 50 millions de francs. | Haute école de Lucerne (2023) Estimation des prêts dans les régions supplémentaires en tant que moyenne de différentes variantes de la demande. | Mai 2023 |
| P. 24 : Le périmètre d'encouragement englobe quelque 3800 établissements d'hébergement. 2100 d'entre eux disposent d'au moins 15 chambres ou 30 lits [...] | Hanser Consulting AG (2023) Source : Statistique de l'hébergement touristique (HESTA) de l'OFS. | Juillet 2023 |
| P. 28 : [...] des contributions à fonds perdu à hauteur de 190 millions de francs seraient allouées à des investissements touristiques [...] des investissements touristiques à hauteur de quelque 1,8 milliard de francs pourraient être escomptés en retour. | Hanser Consulting AG (2023) L'estimation se base sur l'état des rénovations énergétiques, les taux de soutien prévus et les contributions maximales. | Juillet 2023 |

| Citation, référence | Source, méthode de calcul, hypothèses | Dernière mise à jour |
|--|---|----------------------|
| P. 28 : Selon les calculs présentés, environ 25 établissements d'hébergement pourraient bénéficier chaque année du programme d'impulsion | Hanser Consulting AG (2023) L'estimation se base sur les valeurs de référence du programme, notamment concernant le périmètre d'encouragement et l'état des rénovations. | Juillet 2023 |
| P. 28 : Les 5 millions de francs restant correspondraient aux coûts d'exécution ou de développement [...] [...] devraient mobiliser 1 à 1,5 équivalent plein temps (EPT) supplémentaire [...] | L'estimation se base sur la description des tâches/le cahier des charges de la SCH et les charges de personnel actuelles de la SCH dans le cadre de ses activités de financement. | Juillet 2023 |
| P. 44 : [...] qui emploie actuellement 10,2 équivalents plein temps | SCH (2023) : rapport annuel 2022. | Décembre 2022 |
| P. 57 : différents montants de plusieurs millions concernant le programme d'impulsion | Cf. commentaire concernant la p. 28 | Juillet 2023 |
| P. 58 : [...] 1 à 1,5 poste équivalent plein temps (EPT) supplémentaire [...] | Cf. commentaire concernant la p. 28 | Juillet 2023 |
| P. 61 : La réduction des intérêts perçus est estimée entre 2,5 et 4 points de pourcentage. | Selon la Haute école de Lucerne (2021), 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 |
| P. 62 : [...], quelque 250 établissements d'hébergement devraient pouvoir participer au programme sur la période de 10 ans prévue, et les aides financières visant à favoriser les investissements touristiques se monteraient à environ 190 millions de francs. | Cf. commentaire concernant la p. 28 | Juillet 2023 |