

Rapport explicatif

Projet de révision totale de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour)

Dossier destiné à la consultation

du 25 juin 2010

Condensé

Le 31 janvier 2012, la loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (Innotour) arrivera à échéance après deux prorogations successives. Le Conseil fédéral propose de procéder à une révision totale de la loi et de la pérenniser. Le projet vise à améliorer le texte en vigueur pour permettre au secteur touristique suisse de s'adapter à son temps en se fondant sur l'expérience tirée de l'exécution de la loi.

La loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (Innotour) est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. Elle vise à accroître l'attrait de l'offre touristique et à améliorer la compétitivité de la Suisse sur les marchés touristiques.

La validité de la loi étant limitée dans le temps, le Conseil fédéral et le Parlement l'ont prorogée à deux reprises. Vu les bonnes expériences faites au fil de l'exécution, il est maintenant prévu de transformer l'acte en une loi de durée indéterminée. La promotion touristique de la Confédération repose depuis presque 100 ans sur le marketing de destination, auquel s'est ajouté voici plus de 50 ans l'octroi de crédits de rang subordonné par la Société suisse de crédit hôtelier. Après douze ans d'application à titre provisoire, le projet prévoit d'introduire définitivement un troisième instrument en pérennisant Innotour.

L'expérience des douze dernières années a été intégrée pour que la loi réponde mieux aux besoins de la destination touristique qu'est la Suisse et à ceux des branches liées au tourisme. Le projet tient en outre compte de l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit le tourisme suisse.

C'est une pièce essentielle de la nouvelle stratégie de croissance du Conseil fédéral pour la place touristique suisse¹.

Au-delà de l'innovation et de la coopération, le projet propose de promouvoir un nouvel axe, à savoir le développement du savoir (et sa diffusion) dans le secteur du tourisme en Suisse. Le savoir est en effet un facteur de production qui ne cesse de gagner en importance pour la compétitivité des sites touristiques. Le projet prévoit un nouveau titre pour la loi, à savoir «loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme».

Par rapport à la pratique actuelle, le projet Innotour est appelé à opérer davantage au niveau national, tout en se démarquant clairement de la nouvelle politique régionale (NPR). Le projet prévoit l'introduction d'un nouvel instrument sous la forme de projets modèles régionaux ou locaux qui pourraient présenter un caractère exemplaire pour la branche touristique suisse et avoir un rayonnement national.

Le Conseil fédéral propose de débloquer 5 millions de francs par année pour la période allant de 2012 à 2015, soit une enveloppe totale de 20 millions de francs.

¹ Le rapport *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse* peut être téléchargé sur www.seco.admin.ch.

Sommaire	
Condensé	2
Abréviations	4
1 Grandes lignes du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Aperçu de la politique touristique de la Confédération	5
1.1.2 Evaluation d’Innotour	6
1.1.2.1 Evaluation de la première phase (1998-2002)	6
1.1.2.2 Evaluation de la deuxième phase (2003-2007)	7
1.1.2.3 Avis de l’OCDE	7
1.1.2.4 Evaluation finale	8
1.1.3 Exemples pratiques du programme Innotour	8
1.1.4 Stratégie de croissance pour la place touristique suisse	10
1.1.5 Evolution internationale	11
1.2 Le nouveau régime proposé	11
1.2.1 Le nouveau modèle d’encouragement Innotour	11
1.2.2 Autres nouveautés importantes	13
1.2.2.1 Interprétation plus restrictive du caractère interentreprises	13
1.2.2.2 Concentration au niveau national	14
1.2.2.3 Un nouvel instrument: les projets modèles locaux ou régionaux	14
1.2.2.4 Développement de l’activité d’information	15
1.2.3 Financement	15
1.2.4 Consultations effectuées	16
2 Commentaire des articles	16
3 Conséquences	20
3.1 Conséquences pour la Confédération	20
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	21
3.3 Conséquences économiques	21
4 Lien avec le programme de la législature	21
5 Aspects juridiques	22
5.1 Constitutionnalité	22
5.2 Frein aux dépenses	22
5.3 Conformité à la loi sur les subventions	22
5.3.1 Les aides financières au titre d’Innotour	22
5.3.2 Importance des subventions pour la réalisation des objectifs visés	23
5.3.3 Procédure et pilotage de l’octroi des aides	23
5.3.4 Nature et temporalité des subventions	23
Glossaire	25
Bibliographie	26

Abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
OFEV	Office fédéral de l'environnement
LF	Loi fédérale
OFS	Office fédéral de la statistique
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
AFF	Administration fédérale des finances
CTI	Agence pour la promotion de l'innovation
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
RS	Recueil systématique du droit fédéral
ST	Suisse Tourisme
FST	Fédération suisse du tourisme
TSA	Compte satellite du tourisme
O	Ordonnance
*	V. glossaire

Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Aperçu de la politique touristique de la Confédération

La politique du tourisme est intégrée depuis 2007 à la politique générale de promotion économique de la Confédération. Elle a pour objet d'améliorer les conditions-cadre du tourisme suisse et de promouvoir certaines pratiques dans les sites touristiques avec des instruments spécifiques.

L'économie du tourisme est organisée sur la base des destinations*. Une destination est la concentration de plusieurs branches touristiques en un lieu donné; c'est aussi l'unité de référence pour le visiteur qui choisit ce but de voyage. La politique du tourisme peut donc être définie comme une politique de promotion économique dans le domaine du tourisme. Ce n'est pas une politique industrielle, mais une politique interentreprises en faveur d'un espace donné ou, plus simplement, de la promotion économique pour les destinations. Elle a pour objet d'aménager aussi favorablement que possible les conditions générales pour le secteur du tourisme.

La promotion économique de la place touristique favorise la commercialisation de biens publics*. Comme exemples de tels biens, on citera la nature et le paysage, mais aussi des sites, des villes, voire – à une autre échelle – la Suisse entière. Ces biens publics sont promus en Suisse et à l'étranger par ce qu'on appelle le marketing de destination, pour lequel la Confédération verse une aide financière annuelle à Suisse Tourisme. Le marketing de destination se distingue foncièrement du marketing au sens usuel, qui vise à commercialiser des biens privés.

Le tourisme n'est pas une branche économique au sens traditionnel. Il constitue la somme des biens et services produits et vendus pour les touristes en un lieu donné, le contenu du «panier» pouvant bien entendu varier d'une destination à l'autre. Son traitement statistique exige donc des méthodes particulières, qui échappent à la classification industrielle habituelle. Il existe certes quelques branches, comme l'hôtellerie ou les remontées mécaniques, qui vivent presque exclusivement du tourisme. Mais une part élevée de la valeur ajoutée du tourisme est réalisée hors de ces secteurs.

A l'heure actuelle, la politique fédérale du tourisme est régie par les actes suivants:

- loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme;
- loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement;
- loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme.

Suisse Tourisme

La dernière révision de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme remonte à 1994, date à laquelle l'Office national suisse du tourisme a pris

le nom de Suisse Tourisme. La loi confie à cette organisation la tâche de promouvoir la Suisse en tant que destination. Comme la loi est toujours d'actualité, il n'est pas nécessaire de la modifier. Suisse Tourisme dispose en ce moment d'une enveloppe de 191 millions de francs pour une période de quatre ans, qui échoira à la fin de 2011. La Confédération est tenue par la loi de garantir le financement de Suisse Tourisme au-delà de 2011.

Société suisse de crédit hôtelier (SCH)

L'exécution de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement est confiée à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH). La SCH gère les opérations de crédit selon les normes les plus récentes du financement des entreprises. La révision totale de la loi, en 2003, s'est accompagnée d'un refinancement de la SCH, qui dispose aujourd'hui de suffisamment de fonds pour remplir ses tâches.²

Innotour

La loi fédérale du 10 octobre 1997 sur l'encouragement de l'innovation et de la collaboration dans le domaine du tourisme (Innotour) est entrée en vigueur le 28 janvier 1998 par un arrêté fédéral de portée générale; elle est assortie d'une enveloppe de 18 millions de francs et limitée à cinq ans. En 2003, l'Assemblée fédérale a prorogé Innotour de quatre ans et transformé l'arrêté en loi fédérale, tout en accordant une aide financière de 28 millions de francs (initiative de qualification comprise). En 2007, le Parlement a prorogé une nouvelle fois l'acte de quatre ans et débloqué une aide financière de 21 millions de francs. Innotour est la dernière en date des lois fédérales régissant la politique fédérale du tourisme. Elle arrive à échéance en janvier 2012.

1.1.2 Evaluation d'Innotour

La loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme a été évaluée à plusieurs reprises par différents experts et institutions.

1.1.2.1 Evaluation de la première phase (1998-2002)

La conception générale du premier programme Innotour (1998-2002) a été examinée par l'institut de recherches économiques autrichien WIFO, qui fait référence en la matière, tandis que la HES-SO Valais a évalué les différents projets³.

Les deux instituts constatent que la loi atteint largement ses objectifs. Entre le 1^{er} février 1998 et fin mai 2002, quelque 140 demandes ont été déposées, ce qui dépasse de loin les attentes. Vu les moyens financiers limités à sa disposition, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui est chargé de l'exécution de la loi, a dû procéder à une sélection pointue des projets, ce qui a eu un effet positif sur la qualité des projets subventionnés.

² Helbling, 2007.

³ WIFO, 2000 et HES-SO Valais, 2002.

1.1.2.2 Evaluation de la deuxième phase (2003-2007)

L'évaluation d'Innotour II a été réalisée par l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus, FIF)⁴. Voici, en substance, les conclusions rendues par les experts:

- l'instrument de promotion de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme, introduit en 1998 et reconduit de 2003 à 2007, est à la fois très réputé et très apprécié dans les milieux touristiques suisses. Par ailleurs, le projet «Milestone» (v. chap. 1.1.3) a mis en place une plateforme extrêmement prisée et efficace de sensibilisation du secteur à l'importance de l'innovation;
- les moyens financiers à disposition pour la promotion de l'innovation (mesures de qualification incluses) sont utilisés correctement et efficacement. Le rapport entre les projets soutenus et les projets rejetés est de 3:2;
- si une véritable promotion de l'innovation est inconcevable sans risque, tous les projets soutenus ont été réalisés, avec grand succès pour la plupart. La majorité d'entre eux ont entraîné de nouveaux projets, ce qui souligne la fonction d'émulation d'Innotour dans les processus d'innovation sur la chaîne de valeur ajoutée;
- les théories économiques les plus récentes ne remettent guère en cause le rôle majeur joué par le soutien public à l'innovation dans la politique de croissance;
- l'action du SECO en rapport avec la procédure (critères, examen, décision, traitement, rapports, surveillance) est jugée efficace et appropriée par les responsables de projets, à de très rares exceptions près. Il n'y a pas lieu d'externaliser ces tâches;
- le potentiel d'amélioration est réduit. Il reste une petite marge d'optimisation au stade de la phase de décision d'octroi du soutien et à celui de la présentation des rapports.

Dans l'ensemble, l'Université de Berne tire un bilan positif d'Innotour II et recommande de poursuivre le programme.

1.1.2.3 Avis de l'OCDE

L'OCDE a évalué Innotour à deux reprises. Dans son étude économique de 2006 sur la politique d'innovation de la Suisse, elle a estimé qu'Innotour était un instrument adéquat de promotion de l'innovation⁵. Dans son rapport de 2008 sur la politique du tourisme des Etats membres de l'organisation, elle a pris position sur Innotour dans l'optique de la promotion touristique, décrivant le programme comme un fleuron de la Suisse («*flagship project of Switzerland*»)⁶.

⁴ Université de Berne, 2007a.

⁵ OCDE, 2006.

⁶ OCDE, 2008.

1.1.2.4 Evaluation finale

L'évaluation finale d'Innotour a été confiée à l'Institut des services publics et du tourisme de l'Université de St-Gall (IDT)⁷. L'IDT reconnaît à Innotour un très haut degré d'efficacité pour l'ensemble de la période 1998-2010. Il explique cette réussite par le système de financement faisant appel à la fois aux pouvoirs publics et au secteur privé, jugeant que le programme est à même de donner des impulsions décisives au secteur touristique, qui présente certaines faiblesses sous l'angle des structures et de l'innovation. Les experts de l'Université de St-Gall recommandent de persévérer dans la promotion de l'innovation et de la coopération.

Ils formulent huit recommandations pour la reconduction et l'optimisation d'Innotour:

- 1) Il convient de promouvoir les projets dont les gains d'innovation ne sont pas directement internalisables. Dans la majeure partie des cas, il s'agit d'innovations qui s'inscrivent dans le cadre de systèmes de valeur ajoutée*.
- 2) Les aides financières doivent être attribuées à l'échelle de la destination, en veillant à concentrer les moyens sur les destinations compétitives.
- 3) Il faut soutenir en particulier les infrastructures interentreprises et les biens publics.
- 4) Il faut promouvoir les projets dont les structures de coopération perdurent au-delà de la phase de soutien.
- 5) Innotour doit s'attacher à réorienter ses priorités du développement des idées vers leur diffusion.
- 6) La concurrence par émulation doit être renforcée en ouvrant encore plus largement les résultats de l'innovation au grand public.
- 7) Les formulaires de demande de soutien doivent être améliorés.
- 8) Le processus d'innovation doit partir de la base (mouvement *bottom-up*).

Les recommandations des experts sont prises en compte dans la révision de la loi. Le projet vise à encourager l'innovation là où le marché donne trop peu d'impulsions, à réorienter la promotion en mettant l'accent sur les destinations et à stimuler l'émulation, notamment par la diffusion du savoir.

1.1.3 Exemples pratiques du programme Innotour

Cette section présente quelques exemples de projets réalisés dans le cadre du programme Innotour. Ils illustrent et mettent en lumière l'exécution et les effets d'Innotour sur la base d'exemples concrets⁸.

⁷ Université de St-Gall, 2010.

⁸ Une présentation plus détaillée des projets peut être consultée sur www.inno-tour.ch.

Exemple n° 1: SuisseMobile

SuisseMobile offre un réseau national de premier ordre destiné à la mobilité douce, en mettant à disposition des infrastructures pour les amateurs de vélo, de VTT, de roller et de canoë. A lui seul, le réseau cyclable de La Suisse à vélo enregistre quelque 5 millions d'excursions journalières et 200 000 randonnées de plusieurs jours, qui génèrent environ un demi-million de nuitées et un chiffre d'affaires de 150 millions de francs. Le chiffre d'affaires global généré par SuisseMobile est estimé à 300 à 400 millions de francs par année.

Exemple n° 2: Label de qualité pour le tourisme suisse

De grandes disparités demeurent dans la qualité proposée par le secteur touristique suisse, les facteurs dits mous étant le plus souvent montrés du doigt. C'est dans les petits et moyens établissements que le déficit est le plus patent. Placé sous la direction de Fédération suisse du tourisme, le projet a consisté à définir des standards minimaux de qualité puis à concevoir un plan pour leur introduction à l'échelle de la Suisse. A la fin de 2009, ces standards ont avaient été introduits et mis en œuvre dans plus de 5000 entreprises (restaurants, hôtels, sociétés de téléphériques et autres organisations de tourisme, comme associations et offices du tourisme). La gestion de la qualité à l'échelle d'une destination intervient au niveau interentreprises, tant il est vrai qu'une image de qualité bénéficie à tous les acteurs.

Exemple n° 3: Village de vacances Reka à Urnäsch

Le village de vacances d'Urnäsch est une offre pour familles avec enfants, qui allie toutes les infrastructures touristiques avec l'expérience authentique de la vie paysanne au quotidien. Le projet est soutenu par la commune, la communauté agricole locale et la Caisse suisse de voyage Reka. Le village de vacances d'Urnäsch est un exemple de bonne collaboration entre le secteur touristique et le monde agricole.

Exemple n° 4: E-Bike Park Watch Valley

L'Arc jurassien est une région touristique exigeante pour la branche. C'est une destination étendue, avec des attractions touristiques disséminées dans l'ensemble de la région. Le Jura ne peut pas profiter des avantages de la proximité, au contraire d'une station comme Verbier. La région exerce néanmoins un fort attrait, grâce à ses vastes paysages, ses belles vues, son agriculture, sa nature et son calme. Le vélo à assistance électrique (VAE/e-bike) est l'outil idéal pour découvrir cette vaste région, mais son utilisation dans un concept touristique exige une certaine infrastructure. Innotour a soutenu ce projet au titre de son aide interentreprises, car il crée un système de valeur ajoutée intégrant chemins de fer, fournisseurs de VAE, hôtels, restaurants et autres attractions.

Exemple n° 5: Milestone, le Prix du tourisme suisse

Le projet Innotour Milestone a permis de créer une excellente plateforme d'innovation pour le secteur touristique suisse. Attribué chaque année, le prix Milestone a un grand effet multiplicateur et un double effet d'incitation et d'entraînement sur l'innovation. La distinction, décernée dans les catégories «Projet

remarquable» et «Prix de la relève», «Prix spécial du développement durable» et «Prix pour l'œuvre d'une vie», permet de mettre en avant des innovations importantes pour le tourisme suisse. Le savoir qui en résulte est un moteur important du processus de diffusion des innovations.

Exemple n° 6: Passeport Musées Suisses

Les musées de Suisse ne couvrent en règle générale qu'une petite partie de leurs besoins par la billetterie. L'offre est pourtant riche, mais pas assez connue des visiteurs. Morcelée, elle présente le tableau typique du tourisme suisse. Le Passeport Musées fédère les différentes offres pour les touristes. Il permet de visiter plus de 400 musées de Suisse à un prix avantageux. Il fait l'objet d'un partenariat avec les chemins de fer, qui l'utilisent comme stimulant dans leur offre de vacances et de loisirs destinée aux visiteurs étrangers. Innoutour a soutenu le Passeport Musées en raison du caractère exemplaire qu'il revêt pour la coopération dans le domaine du tourisme.

Exemple n° 7: Matterhorn Valley Hotels

Dans la vallée de Zermatt («Matterhorn Valley»), plusieurs hôtels se sont regroupés pour le marketing, les achats, la comptabilité et le système de réservation. Les achats groupés leur font par exemple réaliser des économies annuelles de 80 000 francs. Les établissements concernés élaborent aussi des produits communs en rassemblant leurs prestations, ce qui leur permet de proposer des réductions dans les restaurants, les piscines et les activités de plein air. D'autres projets consistent à mettre sur pied un système de gestion des informations et à introduire un label de qualité de niveau III. La coopération interentreprises des Matterhorn Valley Hotels est exemplaire.

Exemple n° 8: Compte satellite du tourisme suisse

En 2008, le SECO et l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont publié pour la première fois le compte satellite du tourisme suisse (TSA, *Tourism satellite account*). Grâce au TSA, la destination touristique suisse dispose désormais d'un cadre statistique de référence qui calcule les effets économiques du tourisme et permet en particulier de comparer ce secteur à l'ensemble de l'économie. Le TSA sera à l'avenir établi et publié périodiquement.

1.1.4 Stratégie de croissance pour la place touristique suisse

Le 19 décembre 2008, le conseiller national Christophe Darbellay a déposé un postulat demandant au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie pour le tourisme suisse (08.3969). Le 25 février 2009, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à donner suite au postulat. Le Conseil national l'a accepté le 20 mars 2009.

Le Conseil fédéral a ensuite approuvé une Stratégie de croissance pour la place touristique suisse⁹ dans la perspective de l'ouverture de la procédure de consultation relative à Innoutour. Dans ce document, le Conseil fédéral relève les atouts et les

⁹ Le rapport *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse* peut être téléchargé sur www.seco.admin.ch.

faiblesses de la destination touristique qu'est la Suisse, identifie les enjeux majeurs de demain et expose la vision et les objectifs de la politique nationale du tourisme. Il présente en outre les mesures qu'il entend prendre pour améliorer les conditions-cadre des branches qui dépendent du tourisme et promouvoir la place touristique suisse grâce à des instruments spécifiques.

1.1.5 Evolution internationale

L'analyse de l'évolution internationale montre que les pays dans lesquels le tourisme est une branche d'importance nationale ont des programmes de promotion de l'innovation.¹⁰ Cette activité promotionnelle s'appuie en règle générale sur des aides initiales au financement. On observe en outre qu'elle se détourne toujours plus du soutien individuel pour se concentrer sur les coopérations entre prestataires et destinations.

1.2 Le nouveau régime proposé

Innotour est un instrument capital de la politique nationale du tourisme. Les différentes évaluations réalisées dressent un bilan positif d'Innotour. De l'avis des experts, Innotour a contribué substantiellement à renforcer la place touristique suisse face à la concurrence mondiale. La prospection des marchés, la qualité de l'offre et l'activité d'innovation du secteur dépendant du tourisme ont pu être améliorées grâce à Innotour. Les évaluations attestent que d'importants projets novateurs du tourisme suisse n'auraient pas été réalisés sans ce soutien. Maints exemples concrets confirment les retombées positives du programme Innotour (v. chap. 1.1.3).

La nouvelle stratégie de croissance pour la place touristique suisse souligne l'importance du caractère mixte public-privé de l'activité de promotion et d'innovation dans le tourisme suisse. Innotour soutient l'innovation et la coopération à l'échelle nationale, complétant idéalement les deux autres instruments de la politique fédérale du tourisme que sont Suisse Tourisme et la SCH.

Fort de ces constats, le Conseil fédéral estime qu'il convient de conserver Innotour, en transformant l'arrêté en loi de durée indéterminée, compte tenu de l'évolution de l'environnement du tourisme suisse.

1.2.1 Le nouveau modèle d'encouragement Innotour

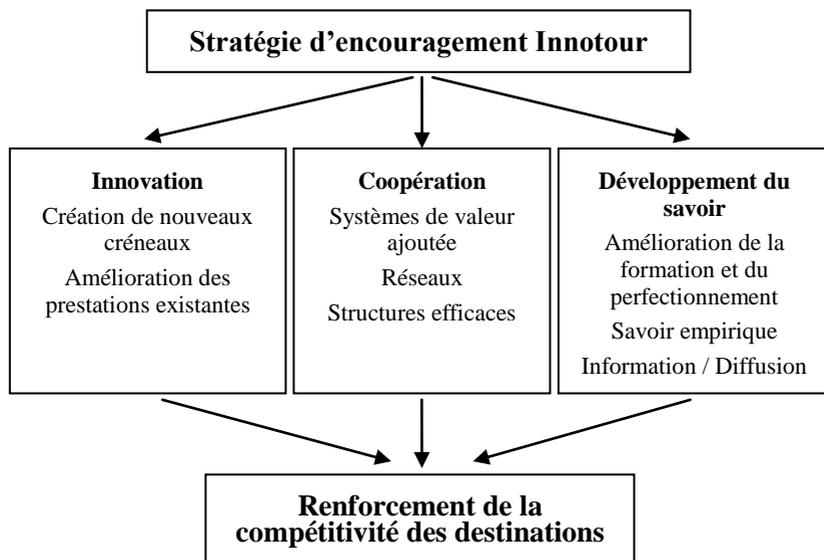
La loi fédérale encourageant l'innovation et la collaboration dans le domaine du tourisme (Innotour) a été adoptée pour stimuler l'innovation et faciliter les prestations communes dans la branche. A ces deux objectifs, le projet prévoit d'en ajouter un troisième, sous la forme du développement du savoir. L'acte révisé est donc intitulé *«loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme»*.

¹⁰ Université de St-Gall, 2010.

Innovation:

L'encouragement de l'innovation reste la priorité numéro 1. Innotour entend favoriser un climat favorable à l'innovation, susciter des nouveautés et renforcer ainsi la compétitivité des destinations. La promotion de l'innovation doit viser les points faibles de l'offre touristique, avec en premier lieu des mesures visant à améliorer les prestations existantes et à ouvrir de nouveaux créneaux.¹¹

Figure 1: Le nouveau modèle d'encouragement Innotour



Coopération:

Ficeler plusieurs prestations isolées en un bouquet proposé au client sous la forme d'un «arrangement vacances» est un trait qui caractérise l'industrie du tourisme. Pour le visiteur, transports, hébergement, nourriture et loisirs doivent s'enchaîner pour former une offre de séjour unique. Les coopérations visent à fédérer les forces pour concevoir et commercialiser des produits en commun, ce qui permet à la fois des économies et un meilleur service à la clientèle. Elles s'imposent en particulier aux points de contact entre les différentes prestations. Ces projets de regroupement des forces présentent pour le tourisme suisse un gros potentiel d'avantages compétitifs.

Le succès des petites entreprises de tourisme dépend de la qualité des prestations fournies par la destination dont elles relèvent. Il convient donc de vouer une attention particulière à ces prestations ainsi qu'à la coopération au sein de la

¹¹ V. projet de loi Innotour, art. 2, let. a et b.

destination. Seule, une entreprise ne peut pas faire grand-chose pour le charme d'une localité, par exemple, car cette prestation typique d'une destination est un bien public.

Les organisations locales de tourisme, qui n'ont généralement pas vocation à générer du profit, remplissent ici une tâche essentielle. Elles assument en effet des fonctions exigeantes, qui touchent aux infrastructures, aux espaces naturels et culturels, ou encore aux prestations sociales et institutionnelles. La Suisse peut retirer des avantages compétitifs de ces prestations publiques et semi-publiques fournies par des organisations à but non lucratif. Elle affirme ainsi son originalité et se distingue de la concurrence.

Développement du savoir:

La priorité numéro 3 d'Innotour – nouveauté par rapport au système en place – est le développement du savoir et sa diffusion. Sur l'initiative du Parlement, une «offensive de qualification» a été lancée entre 2003 et 2007.¹² Ce genre de mesure valorise le capital humain local et contribue à le retenir dans les régions touristiques. De nouveaux efforts sont cependant nécessaires pour renforcer l'attrait de l'emploi dans les destinations et empêcher l'exode des meilleurs travailleurs vers les métropoles. Un levier important est le savoir empirique* acquis dans les entreprises et les destinations. Renforcer le développement du savoir dans le secteur touristique suisse est l'une des clés qui permettra d'améliorer la productivité du travail. Or c'est là un des objectifs majeurs de la politique du tourisme.

Une autre tâche relevant du développement du savoir est d'améliorer les bases statistiques et les activités de communication du SECO. Les échanges d'expériences au sujet des projets soutenus par Innotour seront également renforcés. Il est aussi prévu que la connaissance des principes du développement durable, et en particulier du potentiel que ce dernier présente pour le tourisme (évaluation de la durabilité, systèmes de gestion de la durabilité, labels de durabilité, etc.), devienne une partie essentielle du développement du savoir. A cet effet, on peut soutenir notamment des mesures de sensibilisation à l'environnement.

Les milieux touristiques continueront à assumer la plus grande partie des coûts. Innotour est un mécanisme d'encouragement qui crée des incitations, mais qui laisse la responsabilité du financement et de la gestion aux responsables des projets. Cette responsabilité sera renforcée dans la mesure où les contributions financières d'Innotour se limiteront à une aide initiale.

1.2.2 Autres nouveautés importantes

1.2.2.1 Interprétation plus restrictive du caractère interentreprises

Le projet de loi prévoit une interprétation plus restrictive du «caractère interentreprises». Selon le texte en vigueur, il suffit que la mise en œuvre se fasse au niveau interentreprises pour que le critère du caractère interentreprises soit rempli (art. 3, al. 2, let. b). L'expérience a montré que ce critère n'était pas suffisant. Dans la loi révisée, pour qu'un projet soit réputé interentreprises, il faut que le requérant

¹² Université de Berne, 2007b.

prouve le caractère interentreprises de la planification et de la mise en œuvre par une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet.

En proposant cette interprétation plus restrictive du caractère interentreprises, le Conseil fédéral suit la recommandation des experts, qui préconisent dans l'évaluation finale d'Innotour de mettre encore davantage l'accent sur les projets interentreprises et l'intérêt public.

1.2.2.2 Concentration au niveau national

Le projet de loi concentre encouragement de l'innovation et de la coopération et développement du savoir au niveau national, le gros des moyens devant être dévolu à des projets d'envergure nationale et à des tâches de coordination nationales. Ces projets devront apporter une contribution à la compétitivité à l'échelle de la Suisse, à l'instar de SuisseMobile, du label suisse de qualité ou du Passeport Musées Suisses.¹³ Le soutien de projets régionaux ou locaux reste possible dans le cadre des projets modèles.¹⁴

1.2.2.3 Un nouvel instrument: les projets modèles locaux ou régionaux

Le texte en vigueur prévoit, à l'art. 3, al. 1, let. c, que les projets doivent donner des impulsions importantes dans une région. Aux termes du texte révisé, les projets régionaux ou locaux peuvent bénéficier d'un soutien s'ils présentent un caractère exemplaire à l'échelle du pays, introduisent une bonne pratique internationale et contribuent à renforcer la compétitivité de la place touristique suisse.

Les projets modèles doivent avoir valeur d'exemple et stimuler ainsi l'émulation (processus d'imitation). Ils peuvent par exemple porter sur de nouvelles stratégies de destination, de nouvelles formes de distribution (web 2.0 et web 3.0, distribution interactive, communautés) ou de nouveaux modèles d'application de stratégies d'adaptation et d'atténuation dans le contexte du changement climatique.

Les critères applicables aux projets modèles seront définis par le SECO. Ils préciseront en premier lieu des principes touchant à la procédure. Le principe de l'encouragement par le bas (*bottom-up*) reste prioritaire, ce qui revient à dire que les régions et destinations doivent prendre les choses en main. Le projet introduit en revanche une nouveauté en ce que la Confédération se saisira aussi de certains thèmes et lancera des projets, en recourant par exemple à des appels d'offres publics (démarche *top-down*). Ces thèmes devront avoir une portée stratégique pour le tourisme suisse, à l'image des stratégies d'adaptation au changement climatique, notamment. La Confédération tiendra compte des besoins et des intérêts des cantons et des organisations touristiques nationales dans le choix des thèmes.

Le catalogue des critères doit par ailleurs préciser que les projets modèles locaux ou régionaux doivent être en phase avec les stratégies et conceptions des cantons concernés. Enfin, la Confédération pourra imposer des exigences minimales concernant le contenu, la structure, la qualité et l'étendue des projets modèles. Elle

¹³ V. chap. 1.1.3.

¹⁴ V. chap. 1.2.2.3.

pourra par exemple exiger que le requérant apporte la preuve que le projet modèle se poursuivra après épuisement de l'aide financière initiale.

1.2.2.4 Développement de l'activité d'information

L'information et l'évaluation sont deux aspects importants de la politique fédérale du tourisme. L'expérience acquise depuis l'adoption d'Innotour en 1998 l'a confirmé de manière constante. Le SECO informe les milieux intéressés en continu concernant les projets subventionnés. En 2008, un nouvel instrument d'information a été lancé: à un rythme semestriel, le bulletin *Insight* fait le point sur les projets et approfondit des sujets touchant à l'innovation, à la coopération et au développement du savoir dans le domaine du tourisme (v. www.inno-tour.ch).

Sous le nouveau régime légal, l'activité d'information sera développée et formera l'un des piliers de la troisième priorité d'Innotour, le développement du savoir. Dans cet esprit, le SECO prévoit de mettre sur pied un échange régulier d'informations entre les responsables des projets et d'autres personnes et institutions intéressées.

En complément de l'échange d'informations sur les projets, la Confédération et l'économie touristique sont par ailleurs tributaires de bases de connaissances solides dans le domaine du tourisme. Le SECO assume déjà d'importantes tâches dans le domaine statistique, en élaborant et en publiant le compte satellite du tourisme (TSA) avec l'OFS. Il convient en outre de citer le Programme international de benchmarking pour le tourisme en Suisse.

L'optimisation des bases statistiques du tourisme au niveau national est une tâche qui incombe à la Confédération. Pour ces travaux statistiques, il est prévu de faire appel à des formes modernes de coopération, comme les partenariats public-public ou public-privé. Dans ces projets, Innotour limitera généralement son encouragement à une aide financière initiale. A titre exceptionnel, un soutien durable doit être possible pour des projets prioritaires.

L'art. 5 de l'ordonnance relative à l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme dispose actuellement que la part de crédit consacrée à l'information, aux échanges de connaissances et à l'évaluation ne peut pas dépasser 6 % du crédit d'engagement. Le projet prévoit de relever ce plafond à 15 %, afin de permettre le renforcement de l'activité d'information nécessaire au développement du savoir dans le tourisme suisse.

1.2.3 Financement

Les moyens financiers demandés pour les années 2012 à 2015 sont de l'ordre de ceux des phases précédentes du programme: le Parlement avait débloqué 18 millions de francs pour la période 1998-2002, et 28 millions de francs (initiative de qualification comprise) pour les années 2003 à 2007. Pour les années 2008 à 2011 (législature en cours), l'aide financière a été fixée à 21 millions de francs.

Le Conseil fédéral propose de débloquer 5 millions de francs par année pour la période allant de 2012 à 2015, soit une enveloppe totale de 20 millions de francs. Il en résulte une économie de 1 million de francs par rapport à la législature en cours. Il est prévu d'assurer ce financement par un crédit d'engagement de 20 millions de

francs sollicité dans le cadre du message relatif à la promotion économique 2012-2015.

L'abaissement de 20 millions de francs du plafond de dépenses et des crédits budgétaires de Suisse Tourisme permet de compenser intégralement les dépenses supplémentaires.

1.2.4 Consultations effectuées

La nouvelle conception, concrétisée par le projet de loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme, a fait l'objet d'analyses et de discussions approfondies à l'occasion d'un séminaire organisé par le SECO à l'été 2009 et réunissant des experts recrutés dans les milieux économiques et scientifiques, les organisations de tourisme, ainsi que les cantons et les destinations touristiques.

Les experts se sont prononcés pour la pérennisation d'Innotour sous la forme d'une loi fédérale. La proposition d'instituer le développement du savoir comme troisième priorité de la nouvelle loi a recueilli un large soutien. De même, les experts ont appuyé l'interprétation plus restrictive du caractère interentreprises. Enfin, les propositions visant à concentrer le gros des moyens dévolus à Innotour au niveau national et à introduire l'instrument des projets modèles régionaux ou locaux ont fait l'unanimité.

Le SECO a par ailleurs mis sur pied des consultations avec les représentants des organisations professionnelles et des régions, ainsi qu'avec tous les services concernés de la Confédération. Il ressort de ces consultations que la révision d'Innotour bénéficie d'un large appui.

2 Commentaire des articles

Titre

La loi, qui fait l'objet d'une révision totale, intègre un instrument supplémentaire: le développement du savoir. Cette extension considérable doit trouver son reflet dans le titre de l'acte. Ainsi, le projet prévoit un nouveau titre, à savoir «loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme». Le titre de l'ordonnance doit aussi être adapté en conséquence.

Art. 1 Objet

L'art. 1 du texte en vigueur prévoit que la loi porte sur l'innovation et la coopération. Le projet étend ce champ au développement du savoir dans le domaine du tourisme. Il prévoit de mettre l'accent sur l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir, cette dernière priorité intégrant également la diffusion du savoir.

Innotour encouragera le développement du savoir et sa diffusion. Ce volet se démarque de la conception générale du projet, qui prévoit des aides financières

initiales. A titre d'exception, la Confédération pourra en effet assumer durablement des tâches importantes, lorsque cette prise en charge se révèle indispensable et que les tâches en question ont un haut degré de priorité. Parmi ces exceptions, citons notamment le compte satellite du tourisme, le benchmarking international et les prévisions touristiques. Le développement du savoir comprend aussi des études et analyses sur des sujets prioritaires pour le tourisme. Concernant la diffusion du savoir, le projet prévoit une étroite collaboration avec les autres services fédéraux concernés, les régions touristiques, les destinations et les entreprises de tourisme.

Art. 2 Projets éligibles

L'art. 2 énumère les domaines clés de l'encouragement.

L'al. 1, let. a, demeure inchangé:

Comme c'est le cas actuellement, Innotour continue à encourager le développement et la mise en œuvre de nouveaux produits, équipements ou canaux de distribution.

L'al. 1, let. b, demeure inchangé:

Innotour continue d'encourager l'amélioration de la qualité des prestations existantes, en mettant l'accent sur la qualité de l'offre.

L'al. 1, let. c, est adapté:

La let. c vise à donner la possibilité d'adapter encore mieux les structures administratives aux besoins du marché, d'où l'ajout de l'expression «structures d'organisation compétitives». L'idée est de limiter l'encouragement aux réorganisations qui débouchent sur une adaptation structurelle compétitive, preuves à l'appui. Un critère important à cet égard est l'intégration des projets dans des structures de destination concurrentielles.

L'al. 1, let. d, demeure inchangé:

A l'introduction d'Innotour, en 1998, seules les mesures de formation et de perfectionnement nécessaires à l'obtention d'un nouveau produit ou procédé pouvaient bénéficier d'un soutien. Depuis 2003, les mesures visant à améliorer la formation et le perfectionnement sont éligibles inconditionnellement. L'expérience montre que la formation reste un besoin important pour le secteur du tourisme. Sur ce point, Innotour est appelé à mettre l'accent sur la promotion du savoir empirique.

L'al. 1, let. e, est abrogé:

Encourager «la recherche et le développement ainsi que leur coordination» est un volet introduit en 2003. L'expérience a montré qu'il est rarement sollicité. De plus, la délimitation par rapport aux activités de l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) est délicate. Ces constats plaident pour une abrogation de la let. e, qui permettrait de créer les conditions d'une répartition des tâches claire entre la CTI et Innotour. Les experts ont proposé cette modification dans l'évaluation finale, tout en préconisant d'accroître le soutien à la phase de diffusion du processus d'innovation.

Al. 2 (nouveau):

Afin de gagner en lisibilité, l'art. 2 est subdivisé en deux alinéas.

Art. 3 **Conditions**

Le projet fait la distinction entre «conditions» (art. 3) et «charges» (art. 4). Le titre de l'art. 3 est modifié en conséquence.

L'al. 1, let. a, demeure inchangé.

L'al. 1, let. b, est adapté:

La formulation de l'al. 1, let. b, relative au développement durable est précisée et adaptée à son temps. La disposition reprend la formulation de l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance en vigueur.

L'al. 1, let. c, est reformulé et repris à l'art. 3, al. 2, let. b, du projet.

L'al. 2, let. a, est repris au nouvel art. 4, let. a.

L'al. 2, let. b, est adapté et repris au nouvel art. 4, let. b.

Al. 2, let. a (nouvelle):

L'al. 2, let. a, de l'art. 3 permet d'opérer une délimitation entre les projets NPR et les projets Innotour. Les deux lois sont complémentaires. Selon le projet, Innotour intervient là où la NPR ne peut pas mettre de moyens à disposition. C'est le cas des projets qui ont une envergure ou un rayonnement national. Ces projets doivent apporter une contribution à la compétitivité à l'échelle de la Suisse. Peuvent aussi bénéficier d'un soutien les projets qui requièrent une coordination à l'échelle du pays ou répondent à un besoin du même ordre.

Il est prévu d'investir le gros des moyens d'Innotour dans des projets satisfaisant aux critères de l'art. 3, al. 2, let. a.

Al. 2, let. b (nouvelle):

L'al. 2, let. b, définit les conditions d'éligibilité pour les projets régionaux ou locaux. Pour bénéficier d'un soutien, ils doivent satisfaire aux critères des projets modèles de la Confédération.¹⁵

Art. 4 **Charges**

La let. a demeure inchangée (elle correspond à l'art. 3, al. 2, let. a, en vigueur).

La let. b. est adaptée:

Dans sa version en vigueur, l'art. 3, al. 2, let. b, dispose que les projets doivent être mis en œuvre au niveau interentreprises. Le projet prévoit que les projets doivent être interentreprises, sans autre précision. Ainsi, pour qu'un projet soit réputé tel, il faut que le requérant prouve le caractère interentreprises de la planification et de la mise en œuvre par une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet.¹⁶ Comme dans la loi en vigueur, l'activité des organisations de tourisme qui n'ont pas une activité à but lucratif est réputée interentreprises.

¹⁵ V. chap. 1.2.2.3.

¹⁶ V. chap. 1.2.2.1.

Art. 5 *Modalités de l'aide financière*

L'art. 4 est repris à l'art. 5 du projet.

L'al. 1 est adapté:

L'art. 4, al. 1, est reformulé et précisé. Alors que le texte en vigueur plafonne l'aide à 50 % du coût global, le projet prévoit de la limiter à 50 % des frais imputables. Cette précision inscrit dans la loi la pratique actuelle d'Innotour.

Pour un projet, les frais imputables sont généralement inférieurs au coût global. Aux termes de l'ordonnance en vigueur (art. 4), ne sont imputables que les coûts directement liés à l'innovation et à la coopération interentreprises. Dans l'ordonnance révisée, il est prévu d'intégrer aux frais imputables les coûts découlant du développement du savoir.

L'al. 1^{bis} est abrogé.

L'al. 2 demeure inchangé.

Art. 6 *Procédure*

Le contenu de l'art. 5 en vigueur est traité à l'art. 6.

L'al. 1 demeure inchangé.

L'al. 2 est adapté:

La coordination avec les autres offices fédéraux est réglée de manière plus précise. Avant de se prononcer sur une demande d'aide financière, le SECO consulte les offices directement concernés par le projet. Il s'agit en règle générale de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

L'ARE est consulté sur les projets qui ont un gros impact sur l'utilisation du territoire et sur la durabilité. L'OFEV est consulté sur les projets qui ont un impact sur l'environnement. L'OFAG est consulté sur les projets d'agrotourisme et les projets qui prévoient une coopération avec les milieux agricoles. Enfin, les autres offices sont consultés lorsqu'ils sont directement concernés par le projet.

Art. 7 *Information et évaluation*

L'art. 6 est repris à l'art. 7 du projet.

L'al. 1 est adapté:

Le projet de loi permet de renforcer l'échange d'informations sur les projets soutenus. A cette fin, le SECO prévoit d'inviter régulièrement les responsables des projets à des rencontres servant à échanger des informations. Ces échanges recouvrent aussi la mise en commun des enseignements tirés des projets subventionnés. Il n'a pas été jugé nécessaire de mentionner explicitement l'échange d'informations sur les «enseignements».

La loi en vigueur limite les activités d'information et d'évaluation aux projets qui bénéficient d'une aide financière. Cette règle est trop restrictive. L'information joue un rôle croissant pour le renforcement de la compétitivité du tourisme suisse, d'où la nécessité de l'intensifier. Ainsi, selon l'art. 7, al. 1, du projet de loi, le SECO

favorise l'échange d'informations non seulement sur les projets subventionnés, mais encore dans le domaine du tourisme en général.

Al. 2 (nouveau):

Afin de gagner en clarté, il est précisé dans un alinéa distinct (nouvel al. 2) que le SECO veille à l'évaluation des projets.

Art. 8 Financement et rapport

Compte tenu de la modicité des conséquences financières sur une année, le rythme annuel des rapports présentés à l'Assemblée fédérale n'est pas justifié (art. 9, al. 1, du texte en vigueur). Les rapports doivent se calquer sur les demandes de crédit, donc prendre un rythme quadriennal. L'art. 8, al. 2, du projet est complété en conséquence.

Art. 9 Exécution

L'al. 1 est adapté et repris à l'art. 8, al. 2 du projet.

L'al. 2 demeure inchangé.

L'al. 3 est abrogé:

Un article dédié à l'exécution, comme l'est l'art. 9, al. 3, de la loi en vigueur, n'est pas nécessaire, vu que la procédure est réglée à l'art. 6.

Art. 10 Référendum et entrée en vigueur

L'al. 1 est adapté:

La formulation «de présent arrêté, qui est de portée générale», n'a plus lieu d'être. Il n'est plus nécessaire de préciser ici la chronologie de l'acte.

Les al. 2 et 2^{bis} sont abrogés:

La loi en vigueur est limitée dans le temps. Ce ne sera plus le cas avec le projet proposé.

L'al. 3 est inchangé, mais repris à l'al. 2 du projet.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Un crédit d'engagement de 20 millions de francs est demandé, pour la période allant de 2012 à 2015, à l'appui de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme. L'abaissement de 20 millions de francs du plafond de dépenses et des crédits budgétaires de Suisse Tourisme permet de compenser intégralement les dépenses supplémentaires liées à Innoutour. Il s'ensuit que la révision de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme n'entraîne globalement pas de dépenses supplémentaires pour les finances fédérales.

Le secteur Tourisme du SECO est chargé de l'exécution de la loi. Malgré une dotation en personnel mesurée au plus juste, il n'aura en principe pas besoin de ressources supplémentaires pour l'exécution des tâches prévues par la loi. Pour la première période, qui court de 2012 à 2015, il convient toutefois de financer un poste par le biais du crédit de subventionnement Innotour afin de mettre en place et de développer la nouvelle priorité (développement du savoir, art. 1, art. 2, al. 1, let. d, et art. 7) et le nouvel instrument (projets modèles, art. 4, let. b). Les travaux nécessaires à cet effet seront réalisés sous la forme de projets limités dans le temps.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas d'incidence financière pour les cantons.

La promotion fédérale du tourisme par le biais d'Innotour s'appuie pour l'essentiel sur des programmes et des projets nationaux. Pour les projets modèles régionaux ou locaux, les cantons directement concernés sont consultés avant la décision d'octroi d'une aide financière. Ces projets doivent en outre être harmonisés avec les conceptions et stratégies des cantons concernés.

La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Elle doit être poursuivie sur les mêmes bases.

3.3 Conséquences économiques

La prorogation et l'adaptation de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme viendront étayer la croissance du tourisme suisse et favoriseront la dynamique de renouvellement des structures. Dans notre économie moderne, l'une des clés de la compétitivité réside dans l'amélioration permanente des produits, des services et des processus grâce à l'innovation.

La loi Innotour révisée tient compte des principes du développement durable dans la croissance du tourisme suisse. Elle est appelée à rationaliser l'usage des ressources dans le secteur touristique suisse. L'art. 3, al. 1, let. b, précise que les projets subventionnés doivent contribuer au développement durable du tourisme.

4 Lien avec le programme de la législature

Le projet contribue à renforcer la place économique suisse afin de produire les conditions qui permettront de créer des emplois de meilleure qualité et en plus grand nombre. Il vise en outre à favoriser un usage des ressources touristiques conforme au principe du développement durable.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999¹⁷. La disposition prévoit que 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. Ces mesures d'entraide ne sont en l'occurrence pas suffisantes car des biens publics comme la nature et le paysage ou les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial dans le domaine du tourisme.

La promotion du tourisme est une tâche qui bénéficie à l'économie nationale dans son ensemble. Dans la situation actuelle, les prestataires touristiques fournissent les mesures d'entraide qu'on peut raisonnablement attendre d'eux. Innotour conditionne l'octroi d'une aide financière à la prise en charge, par les promoteurs du projet, d'une part raisonnable du financement, qui est fixée à au moins 50 % des frais. L'octroi des aides financières n'est pas contraire au principe de la liberté économique. De plus, l'encouragement du tourisme est nécessaire à la protection de régions économiquement menacées, vu le rôle moteur de la branche dans de nombreuses régions de montagne ou périphériques. Sans tourisme, ces espaces économiques régionaux sont menacés.

5.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, de la Constitution, un crédit d'engagement doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil s'il entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le crédit d'engagement de 20 millions de francs qui doit être demandé pour Innotour dans le cadre du message sur la promotion économique 2012-2015 dépasse ce plafond et est donc soumis au frein aux dépenses.

5.3 Conformité à la loi sur les subventions

5.3.1 Les aides financières au titre d'Innotour

Aux termes de l'art. 3 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)¹⁸, les aides financières sont les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables prennent notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu; les aides financières Innotour entrent dans cette catégorie.

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 616.1.

5.3.2 Importance des subventions pour la réalisation des objectifs visés

Dans le domaine du tourisme, les biens publics comme la nature, le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial. Or les mesures d'entraide prises par le secteur du tourisme ne sont pas suffisantes pour garantir sa propre existence (v. chap. 5.1).

L'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme par le biais d'Innotour imprime des impulsions déterminantes à la branche. Innotour soutient les innovations interentreprises et renforce les systèmes de valeur ajoutée des sites touristiques. L'encouragement au titre d'Innotour intervient là où le marché ne donne pas assez d'incitations (v. chap. 1.1.2 et 1.1.3).

Les aides financières sont des aides accordées à titre subsidiaire sous la forme de contributions forfaitaires. Elles présupposent des mesures d'entraide qu'on est raisonnablement en droit d'attendre du secteur, comme le prescrit la loi sur les subventions (art. 7, let. c). Les milieux touristiques prennent en charge la majeure partie des coûts.

5.3.3 Procédure et pilotage de l'octroi des aides

Innotour est un instrument d'encouragement qui crée des incitations, tout en laissant la *responsabilité* de la gestion et du financement aux promoteurs des projets. Autorité d'exécution et de surveillance, le SECO veille à un usage ménager des moyens financiers. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral fait rapport à l'Assemblée fédérale sur l'utilisation des moyens financiers alloués (v. chap. 2, commentaire de l'art. 8).

L'octroi des aides financières obéit à une procédure allégée. Les demandes doivent être adressées au SECO, qui procède à leur examen en faisant appel au besoin à des experts. Le projet ne prévoit pas d'instituer d'organe permanent d'experts, ce qui contribue au caractère rationnel de la procédure rationnelle. Afin d'assurer la transparence, le SECO rédige un guide pour l'élaboration et la remise des demandes. Il définit par ailleurs des critères applicables aux projets modèles régionaux ou locaux (v. chap. 1.2.2.3).

5.3.4 Nature et temporalité des subventions

La loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme n'est pas limitée dans le temps. Ces activités promotionnelles sont des tâches permanentes de la Confédération (v. chap. 5.1).

Les aides financières accordées au titre d'Innotour se limitent en principe à des aides financières initiales. Les projets visant à améliorer les bases statistiques au niveau national peuvent déroger à cette règle, dans la mesure où ils présentent un haut niveau de priorité (v. chap. 1.2.2.4). Un soutien durable est aussi envisageable pour les projets visant à encourager le développement du savoir dans le secteur

touristique en Suisse, si le soutien est objectivement indispensable et que le projet présente un haut degré de priorité (v. chap. 2, commentaire de l'art. 1).

Glossaire

Bien public

Les biens publics sont ceux qui sont consommés par tous. Cette consommation n'est pas compétitive et il est impossible – ou alors très difficile – de l'interdire. L'image touristique de la Suisse est un exemple de bien public.

Destination

Définition côté offre: Une destination est une concentration de plusieurs branches touristiques en un seul lieu ou une seule région. On pourrait aussi parler d'«agglomération touristique» où les prestations isolées se transforment en expériences globales de séjour, de voyage et de vacances grâce à des systèmes de valeur ajoutée (voir ce terme). Les destinations peuvent se définir à des échelles différentes: une localité, une région, voire un pays, peuvent constituer une destination (ou une agglomération touristique).

La définition côté offre met l'accent sur les entreprises et les branches du tourisme, ainsi que sur leurs interactions. Mais il existe aussi une définition côté demande, qui a en particulier son importance pour le marketing.

Définition côté demande: Une destination est l'espace géographique choisi par un voyageur. Elle comprend tous les équipements et installations nécessaires pour son séjour: hébergement, nourriture, loisirs, etc. Cet espace visé par le demandeur n'est pas nécessairement une localité, mais plutôt un faisceau de prestations. Pour le visiteur, la destination peut être une localité, une région ou un pays.

Savoir empirique

Le savoir empirique est celui qu'on acquiert «sur le tas». Dans le contexte de l'encouragement de l'innovation touristique (Innotour), il s'agit du savoir qu'on acquiert par son travail et qui comprend la connaissance des opérations, des processus et des produits. Le savoir empirique joue un rôle décisif dans la vie économique et le processus d'innovation.

Système de valeur ajoutée

Dans le tourisme, les prestations entrepreneuriales et les innovations commercialisables trouvent leur terrain d'élection dans un système riche en savoirs et en savoir-faire, doté de services d'appui, d'infrastructures et présentant une certaine masse critique. Ces conditions prévalent dans les «systèmes de valeur ajoutée», qui sont des réseaux (d'entreprises) de partage du travail à géométrie variable. Les acteurs sont liés entre eux horizontalement et verticalement. Les entreprises s'éperonnent mutuellement, ce qui a un effet positif sur le dynamisme de l'innovation et sur la compétitivité. On trouve parfois «système de création de valeur» dans la même acception.

Bibliographie

Helbling Management Consulting AG, *Evaluation SGH 2007*, rapport final (en allemand), Zurich 2007.

HES-SO Valais, *Evaluationsbericht zum Vollzug des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 1998-2002*, Prof. Thomas Steiner, étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Sierre 2002.

Institut de recherches économiques de Vienne (WIFO), Egon Smeral, *Evaluierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus*, étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Vienne 2000.

OCDE, *Examens des politiques d'innovation: Suisse*, Paris 2006.

OCDE, *Le tourisme dans les pays de l'OCDE: tendances et politiques*, Paris 2008.

Université de Berne, Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme (FIF), *Innovationsförderung im Schweizer Tourismus, Evaluation von InnoTour II*, rapport final, étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Berne 2007a.

Université de Berne, Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme (FIF), *Evaluation der Qualifizierungsinitiative*, rapport final, étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Berne 2007b.

Université de Saint-Gall, Institut des services publics et du tourisme (IDT), *Innovationsförderung im Schweizer Tourismus, Evaluation von Innotour*, étude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Saint-Gall 2010.