



26 juin 2013

Rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir

Rapport donnant suite aux motions 12.3985 du 9 novembre 2012 de la Commission des finances du Conseil national et 12.3989 du 13 novembre 2012 de la Commission des finances du Conseil des Etats

Sommaire

Synthèse	7
Schéma présentant le contenu du rapport sur le tourisme	12
1 Contexte	13
2 L'évolution du secteur touristique suisse	15
2.1 L'évolution du tourisme en Suisse de 1990 à 2012.....	15
2.2 L'évolution régionale du tourisme suisse.....	16
2.3 L'évolution de la demande hôtelière par saison.....	17
2.4 L'évolution comparée des nuitées et des arrivées hôtelières.....	18
2.5 L'évolution de la rentabilité et de l'endettement de l'hôtellerie suisse.....	19
2.6 L'évolution monétaire du secteur touristique suisse.....	22
2.7 L'évolution de la demande dans la branche des remontées mécaniques suisses.....	24
2.8 Comparaison internationale.....	26
2.9 Evolution de la demande selon le marché de provenance.....	27
2.10 Conclusions.....	28
3 Eléments d'explication de l'évolution du tourisme entre 1990 et 2012	29
3.1 Introduction.....	29
3.2 Les forces du secteur touristique suisse.....	29
3.3 Analyse des trois phases de baisse du tourisme en Suisse depuis 1990.....	30
3.3.1 La crise du début des années 90.....	31
3.3.2 La baisse de la demande entre 2001 et 2004.....	32
3.3.3 Explication de l'évolution depuis 2008.....	33
3.4 Faiblesses structurelles du tourisme suisse.....	35
3.4.1 Lacunes structurelles au niveau opérationnel.....	35
3.4.2 Des structures de destination morcelées.....	39
3.4.3 Niveau élevé des coûts et des prix.....	40
3.5 Influences de la conjoncture et du cours du franc sur le secteur touristique suisse.....	42
3.5.1 Influence de la conjoncture.....	42
3.5.2 Influence du cours du franc.....	43
3.6 Conclusions.....	45
4 Les défis du secteur touristique suisse	47
4.1 Les défis identifiés dans la stratégie de croissance 2010.....	47
4.1.1 Les déficits structurels du secteur touristique suisse.....	47
4.1.2 La mondialisation.....	48
4.1.3 Les changements dans les habitudes des voyageurs.....	48
4.1.4 L'évolution technologique.....	49
4.1.5 Le changement climatique et les risques environnementaux.....	49
4.2 Le franc fort, un nouveau défi pour le secteur touristique suisse?.....	49
4.3 L'initiative sur les résidences secondaire, un défi pour le tourisme suisse.....	50
4.3.1 Les résidences secondaires, un facteur important du développement touristique de l'espace alpin suisse.....	50
4.3.2 Les effets de l'initiative sur le tourisme.....	52

4.3.3	Conclusion	54
5	Bilan intermédiaire: perspectives pour le secteur touristique suisse	56
5.1	Perspectives conjoncturelles à court et moyen terme	56
5.2	Perspectives à long terme	57
5.3	Risques pour la place touristique suisse	57
6	La politique touristique actuelle	60
6.1	Objectifs, orientation stratégique et mise en œuvre de la politique fédérale du tourisme.....	60
6.1.1	Objectifs de la politique du tourisme	60
6.1.2	Orientation stratégique et instruments de la politique du tourisme	60
6.1.3	L'exécution de la politique fédérale du tourisme via les programmes de mise en œuvre	62
6.1.4	Etat de la mise en œuvre de projets centraux dans les huit champs d'action	63
6.2	La politique fédérale du tourisme en comparaison internationale	68
6.3	Digression: pistes envisageables pour la création d'une banque du tourisme sur le modèle autrichien	69
6.3.1	Contexte	69
6.3.2	Mandat légal et intégration dans la politique du tourisme	70
6.3.3	Type et emploi des instruments de promotion	70
6.3.4	Gouvernance	70
6.3.5	Financement	70
6.3.6	Conclusions	71
6.4	Réaction de la politique du tourisme face à la crise financière et économique et au franc fort	72
6.4.1	Aperçu des mesures adoptées dans le domaine du marketing touristique	72
6.4.2	Evaluation globale des programmes d'impulsion 2009-2010, 2011-2012 et 2012-2013 de Suisse Tourisme	73
6.4.3	Crédit supplémentaire accordé à la SCH.....	75
6.4.4	Mesures conjoncturelles prises par la SCH face à la baisse de la demande touristique	76
6.5	Identification des lacunes de la politique du tourisme	76
7	Développement de la stratégie touristique du Conseil fédéral.....	79
7.1	Aperçu des mesures proposées.....	79
7.2	Partie I: optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement.....	80
7.2.1	Actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement	80
7.2.2	Augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH	81
7.2.3	Amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR.....	83
7.3	Partie II: programme d'impulsion 2016-2019 visant à accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique consécutive à l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets.....	83
7.3.1	Mesures de la NPR pour la période 2016-2019.....	84
7.3.2	Mesures du programme Innotour pour la période 2016-2019	85
7.3.3	Renforcement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir)	85

7.4	Evaluation des mesures proposées	86
7.5	Mise en œuvre des mesures proposées	88
8	Glossaire	90
9	Abréviations.....	91
10	Sources	92
11	Annexe.....	95
11.1	Annexe 1: Impact du différentiel d'inflation sur la compétitivité-prix du tourisme suisse	95

Table des figures

Figure 1: Evolution des nuitées hôtelières en Suisse	15
Figure 2: Evolution des nuitées hôtelières par région.....	16
Figure 3: Evolution de la demande hôtelière par saison.....	17
Figure 4: Evolution de la demande hôtelière par saison et par région	18
Figure 5: Evolution des arrivées, des nuitées hôtelières et de la durée de séjour	19
Figure 6: Evolution du bénéfice brut d'exploitation de l'hôtellerie suisse.....	20
Figure 7: Evolution du chiffre d'affaires et des produits.....	21
Figure 8: Evolution de la valeur ajoutée brute réelle des secteurs de l'hébergement et de la restauration	22
Figure 9: Evolution monétaire du secteur touristique	23
Figure 10: Balance touristique de la Suisse	24
Figure 11: Evolution des personnes transportées en téléphérique et en funiculaire en Suisse.....	25
Figure 12: Revenus et journées-skieurs des remontées mécaniques en saison hivernale....	25
Figure 13: Evolution du nombre de nuitées hôtelières en Suisse et dans les pays limitrophes	26
Figure 14: Evolution du nombre des nuitées hôtelières dans l'espace alpin	27
Figure 15: Nuitées hôtelières selon la provenance de la clientèle (1995 contre 2012)	27
Figure 16: Influence de la conjoncture et du climat de consommation sur les nuitées hôtelières des résidents suisses.....	32
Figure 17: Evolution des nuitées pour les principaux marchés étrangers de 2001 à 2003	33
Figure 18: Evolution du PIB dans les cinq principaux marchés de provenance et en Suisse, force du franc.....	34
Figure 19: Mutation structurelle du secteur de l'hôtellerie en Suisse	36
Figure 20: Evolution du nombre de lits entre 2000 et 2010 dans diverses régions de référence, par catégorie d'étoiles.	38
Figure 21: Corrélation entre le cours de change et la demande de nuitées hôtelières par les clients des principaux marchés européens proches et de Suisse	44
Figure 22: Corrélation entre le cours de change et la demande de nuitées hôtelières par les clients du Royaume-Uni et des Etats-Unis.....	45
Figure 23: Vue d'ensemble de la politique fédérale du tourisme.....	61
Figure 24: Evolution des nuitées des pays du BRIC, des pays du Golfe et de Corée du Sud en Suisse et dans le reste l'Europe.....	74

Liste des tableaux

Tableau 1: Survol des projets centraux du programme de mise en œuvre 2012-2015.....	62
Tableau 2: Moyens engagés et impact des programmes d'impulsion.....	73
Tableau 3: Train de mesures visant à adapter la politique du tourisme existante.....	80
Tableau 4: Mise en œuvre des mesures proposées	89
Tableau 5: Développement de la compétitivité-prix du tourisme suisse.....	95

Synthèse

Contexte

Le secteur touristique suisse a été frappé de plein fouet par les effets de la crise économique de 2009 et par la forte appréciation du franc qui a suivi. Le nombre des nuitées hôtelières a reculé de plus de 7 % depuis 2008, la faiblesse de la demande étant particulièrement criante dans les régions alpines (-13,3 %). La Confédération a, dans le cadre de sa politique touristique, pris des mesures visant à enrayer les effets de la crise. Elle a ainsi injecté 36 millions de francs au total pour soutenir trois programmes d'impulsion menés par Suisse Tourisme en matière de marketing. Le dernier de ces programmes est arrivé à son terme fin avril 2013. Par ailleurs, la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) a vu sa marge de manœuvre financière s'améliorer considérablement grâce au prêt supplémentaire de 100 millions de francs, accordé à titre prévisionnel et limité à fin 2015. La SCH a en outre pris de son propre chef des mesures conjoncturelles pour 2012 et 2013, dans le cadre du mandat que lui confère la loi.

A la fin de 2012, une demande d'aide supplémentaire de la Confédération a été présentée aux Commissions des finances du Conseil des Etats (CdF-E) et du Conseil national (CdF-N) en vue de soutenir un quatrième programme d'impulsion de Suisse Tourisme. Les débats ont soulevé des questions fondamentales concernant la situation du secteur touristique suisse, notamment celle de savoir si les principaux défis que doit relever le tourisme suisse sont d'ordre plutôt conjoncturel ou plutôt structurel. Le Conseil fédéral a été chargé, par l'intermédiaire de deux motions de la CdF-N (12.3985) et de la CdF-E (12.3989), qui ont été adoptées à l'unanimité par le Parlement, de dresser un rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir. Ce rapport a pour vocation de compléter l'évaluation établie par Suisse Tourisme relative aux trois premiers programmes d'impulsion en matière de marketing.

Dans sa réponse aux deux motions susmentionnées, le Conseil fédéral a précisé que le rapport sur le tourisme visait également à donner suite à plusieurs interventions parlementaires déposées et transmises par le Parlement au lendemain de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. Il s'agit, d'une part, des postulats Vogler (12.3371) et Fournier (12.3467), qui invitent le Conseil fédéral à analyser les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires sur le tissu économique des régions concernées, et, d'autre part, des postulats Baumann (12.3495) et Hassler (12.3562), qui le chargent d'étudier la possibilité de mettre sur pied en Suisse une banque du tourisme sur le modèle autrichien.

Etat des lieux du tourisme suisse

L'analyse de la situation conjoncturelle du secteur touristique suisse montre que l'évolution de la demande devrait s'améliorer à court et moyen terme. Trois raisons sont avancées pour expliquer cette perspective: premièrement, les effets de la fermeté du franc vont s'atténuer sous l'empire des écarts d'inflation entre la Suisse et la zone euro. Deuxièmement, la demande touristique provenant de la zone euro se ranime progressivement à la faveur de la stabilisation de la dette en Europe et de la reprise économique qui en résulte. Troisièmement, il y a tout lieu de compter avec des effets de rattrapage dans la demande touristique provenant de la zone euro. Beaucoup de touristes réguliers qui ont délaissé la Suisse ces dernières années pour des raisons de coût y reviendront en plus grand nombre, au vu de cette amélioration de la situation.

Cette appréciation réjouissante trouve confirmation dans l'évolution récemment observée dans le secteur touristique suisse. Ainsi la saison d'hiver 2012/2013, qui s'est terminée fin avril, a affiché une légère croissance du nombre des nuitées hôtelières, tendance qui pourrait se poursuivre durant la saison d'été 2013, et se renforcer sensiblement en 2014 et 2015.

S'agissant de la situation structurelle, le présent rapport confirme les analyses publiées dans la stratégie de croissance pour la place touristique suisse de 2010. Si le secteur touristique

suisse a une série d'atouts, il souffre également de déficits structurels non négligeables au niveau des établissements et des destinations. Il pâtit également d'une mauvaise compétitivité-prix, même avec un franc suisse raisonnablement évalué, qui tient principalement au coût de la main-d'œuvre, ainsi qu'à celui des prestations préalables et au coût de construction.

A cela il faut ajouter un nouvel enjeu d'ordre structurel, soulevé par la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires, postérieur à la stratégie de croissance 2010, qui pourrait à la fois alourdir les déficits structurels et accélérer le processus de changement structurel. En particulier, la construction d'établissements hôteliers risque de ne plus pouvoir être subventionnée de manière croisée dans la même mesure par la construction et la vente de résidences secondaires. Ainsi, le manque de financement dont souffrent régulièrement les projets hôteliers dans les régions alpines suisses se creusera au point de freiner l'activité dans la construction et les travaux de transformation.

Priorité aux mesures structurelles

Le Conseil fédéral relevait en 2010 que la politique touristique de la Confédération a fait ses preuves. Il a optimisé celle-ci en lançant la stratégie de croissance 2010 et son programme de mise en œuvre 2012-2015. Les défis structurels auxquels le secteur touristique suisse est confronté aujourd'hui n'ont pas changé depuis 2010, abstraction faite de l'initiative sur les résidences secondaires. Les analyses réalisées dans le cadre du présent rapport donnent à conclure que la politique fédérale du tourisme menée actuellement permettra également d'apporter, à titre subsidiaire, une aide efficace et appropriée à la branche touristique face aux défis structurels qui se profilent. Il n'est dès lors pas nécessaire de réorienter la stratégie de croissance pour la place touristique suisse ni la politique fédérale du tourisme. L'amélioration des conditions-cadre pour les entreprises touristiques va rester le premier objectif de la Confédération dans ce domaine.

Toutefois, l'initiative sur les résidences secondaires exige d'accélérer le changement structurel et génère une incertitude accrue, notamment dans la phase de transition, qui s'étendra environ jusqu'à la fin de la présente décennie. Cette situation a pour effet d'augmenter la pression sur le secteur touristique sur un laps de temps relativement court. Pour pouvoir renforcer le soutien apporté à la branche dans cette phase transitoire difficile, il est judicieux de prendre des mesures d'impulsion limitées dans le temps et axées sur la composante structurelle. Afin d'amortir les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires, il s'impose aussi d'optimiser l'encouragement du secteur de l'hébergement, également sur une période limitée. Vu la thématique et la répartition des compétences (mesures d'aménagement du territoire comme la fixation de zones hôtelières, politique active en matière de terrains à bâtir, nouvelles pistes possibles pour le financement du tourisme au niveau local), il s'agit de veiller à ce que la responsabilité principale des mesures d'accompagnement liées à la mise en œuvre de l'initiative incombe aux cantons et communes concernés, les mesures fédérales devant intervenir à titre subsidiaire.

Par ailleurs, l'examen des options stratégiques de l'encouragement du secteur de l'hébergement a mis en évidence, même indépendamment de l'initiative sur les résidences secondaires, qu'il fallait adapter et améliorer certaines choses. Les possibilités d'optimisation se situent, d'une part, dans l'actualisation des dispositions d'exécution régissant l'encouragement du secteur de l'hébergement et, d'autre part, dans une meilleure coordination avec d'autres instruments d'encouragement de la Confédération, dont notamment la nouvelle politique régionale (NPR). Les analyses menées sur ce point ont aussi mis clairement exergue que la création d'une banque du tourisme sur le modèle autrichien n'est pas opportune, car délicate dans notre ordre économique libéral. Qui plus est, la mise sur pied d'une telle banque serait complexe, exigerait beaucoup d'efforts et ne serait guère susceptible de réunir une majorité.

S'agissant de la situation conjoncturelle du secteur touristique suisse, il y a lieu de conclure, au vu des perspectives qui s'annoncent meilleures, qu'un nouveau programme d'impulsion (en matière de marketing) n'est pas nécessaire.

Les analyses le confirment, les mesures conjoncturelles fédérales ont contribué à atténuer les effets de la crise. D'une part, les trois programmes d'impulsion menés par Suisse Tourisme ont stimulé de manière avérée la demande touristique en Suisse. Les moyens supplémentaires injectés ont permis, parallèlement, de diversifier davantage les marchés de provenance de manière à améliorer durablement la compétitivité du secteur touristique suisse. D'autre part, l'état des liquidités et la situation financière des établissements d'hébergement ont été améliorés grâce au prêt supplémentaire limité dans le temps accordé à la SCH et aux mesures conjoncturelles prises par cette dernière.

La stratégie du Conseil fédéral en matière de tourisme pour les années à venir

Bien que les analyses n'aient pas conclu à la nécessité de revoir de fond en comble la politique fédérale du tourisme, il s'avère tout de même opportun de prendre des mesures, compte tenu de l'examen des conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires. Il y a lieu, premièrement, d'optimiser l'encouragement du secteur de l'hébergement et, deuxièmement, de prévoir un programme d'impulsion pour les années 2016 à 2019 visant à accompagner le changement structurel du secteur touristique suisse, que l'initiative sur les résidences secondaires est venue accélérer, et à en atténuer les effets.

Train de mesures de politique touristique	
Partie I	Optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement
	1. Actualisation des dispositions d'exécution régissant l'encouragement du secteur de l'hébergement
	2. Augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH
	3. Amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR
Partie II	Programme d'impulsion 2016-2019
	4. Mesures NPR 2016-2019
	5. Mesures Innotour 2016-2019
	6. Renforcement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir)

En optimisant l'encouragement du secteur de l'hébergement, on veut renforcer son efficacité, d'une part, et proposer, d'autre part, des adaptations pour faire face aux conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires. Concrètement, il s'agit de prendre les mesures suivantes:

- 1) Actualiser les dispositions d'exécution régissant l'encouragement du secteur de l'hébergement: certaines dispositions d'application régissant le secteur de l'hébergement sont obsolètes. Il convient de mettre à jour notamment la notion d'hébergement en l'ajustant à celle de «structure d'hébergement organisé», utilisée dans la loi d'exécution relative à l'initiative sur les résidences secondaires. Il est également nécessaire de revoir le règlement de la SCH et d'adapter, le cas échéant, les dispositions d'exécution aux principes directeurs du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise.
- 2) Accroître la marge de manœuvre financière de la SCH: le prêt supplémentaire de 100 millions de francs accordé initialement à la SCH jusqu'à fin 2015 doit être prolongé à titre prévisionnel et limité dans le temps jusqu'à fin 2019, afin que celle-ci puisse épauler de manière optimale le secteur touristique pendant la phase d'incertitude et de transition qui va de pair avec l'adaptation au nouveau contexte réglementaire issu de l'initiative sur les résidences secondaires. Il vise à éviter ainsi un blocage de l'investissement dans le secteur de l'hébergement pendant la phase de flou consécutive à l'acceptation de l'initiative. De plus, il convient d'examiner l'augmentation du prêt maximal et l'assouplissement de la limite de prêt et de garantie prévue par la SCH, le but étant

d'accroître la marge de manœuvre de cette dernière, tout en tenant compte de sa capacité de risque, en préservant son autonomie financière et en évitant des distorsions de la concurrence sur le marché du crédit. Il s'agit aussi en particulier de garantir que la SCH puisse soutenir dans une mesure satisfaisante l'hôtellerie de luxe (quatre et cinq étoiles), frappée de plein fouet par l'initiative sur les résidences secondaires, ainsi que les projets phares et les établissements «moteurs» nécessaires au développement régional.

- 3) Améliorer la coordination entre la SCH et la NPR: la coordination doit être améliorée afin d'optimiser globalement l'efficacité des deux instruments complémentaires de la Confédération que sont la SCH et la NPR en matière d'encouragement. Il s'agit de garantir que les compétences clés de ces deux instruments seront mobilisées de façon à se compléter de manière judicieuse et efficace. Une collaboration du SECO avec la SCH et avec les cantons est prévue dans le cadre de l'amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR.

En lançant le **programme d'impulsion 2016-2019**, le Conseil fédéral entend encadrer, dans sa phase transitoire, la transformation du secteur touristique, dont l'initiative sur les résidences secondaires a provoqué l'accélération. Il s'agit également de saisir les opportunités qu'offre cette initiative pour rechercher de nouveaux modèles de croissance pour le secteur touristique. L'accent doit être mis sur des modèles prévoyant une meilleure utilisation des infrastructures en place ainsi que leur renouvellement. Les projets à financer dans la phase transitoire sont ceux qui soutiennent les destinations et les entreprises touristiques dans leur passage à des modèles de croissance nouveaux et durables. Le développement du savoir dans le cadre des nouveaux modèles de financement des infrastructures touristiques aux niveaux local et régional constitue un élément des mesures proposées pour les années 2016 à 2019 en vue d'accompagner le changement structurel et d'en atténuer les effets. Il s'agit notamment, dans ce domaine, d'analyser les possibilités d'associer plus étroitement les propriétaires de résidences secondaires au financement des infrastructures touristiques. Avec Innotour et la NPR, la Confédération dispose de deux instruments d'encouragement axés projets qui ont fait leurs preuves. Etant donné l'orientation des deux instruments, le Conseil fédéral estime judicieux de prendre des mesures en vue de réorienter les destinations et les entreprises touristiques qui en bénéficient. Il propose les mesures suivantes:

- 4) Augmenter pendant une durée limitée les moyens consacrés à l'encouragement de la NPR: cette mesure permettra d'étendre la marge de manœuvre financière pour les mesures des cantons destinées à accompagner la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. Concrètement, il faut relever de 50 millions à 100 millions de francs, pour la période de 2016 à 2019, le montant annuel moyen dédié aux prêts visant à encourager les investissements en vue de la création, du remplacement ou du renouvellement des infrastructures. Ces 200 millions de francs supplémentaires seront financés prioritairement sur les liquidités du Fonds de développement régional. Le cas échéant, la Confédération versera des apports complémentaires à ce fonds à titre subsidiaire. Le cas échéant, les apports complémentaires seraient soumis à l'approbation des Chambres fédérales en 2015 dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019, vu que la décision de financement est de toute façon liée au programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR. L'intégration des cantons garantit en particulier que ceux-ci pourront assumer la responsabilité principale qui leur incombe, eu égard à la thématique et à la répartition des compétences, pour l'examen et la mise en œuvre des mesures faisant suite à l'initiative sur les résidences secondaires. La Confédération doit épauler les cantons de manière efficace. Il est possible de garantir, dans le cadre des négociations de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, que les sources de financement aux niveaux local et régional seront pleinement exploitées, notamment en faisant participer les propriétaires de résidences secondaires.
- 5) Augmenter pendant une durée limitée les moyens consacrés à Innotour: concrètement, les fonds mis à disposition par la Confédération pour l'encouragement de l'innovation et de la coopération (Innotour) pour les années 2016 à 2019 doivent être augmentés de 50 %, c'est-à-dire de 30 millions de francs pour l'ensemble de la période 2016-2019, ce

qui équivaut à 7,5 millions de francs par an. Cet effort permettra de soutenir des projets supplémentaires visant à accompagner la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets, sans devoir réduire l'aide apportée ailleurs.

- 6) Renforcer la professionnalisation (développement et diffusion du savoir): on ne sait encore rien de précis sur les conséquences exactes de l'initiative sur les résidences secondaires pour le tourisme suisse. En tout état de cause, il y a lieu d'intensifier les activités menées par le SECO en matière de développement et de diffusion du savoir dans le secteur touristique suisse.

Evaluation du train de mesures

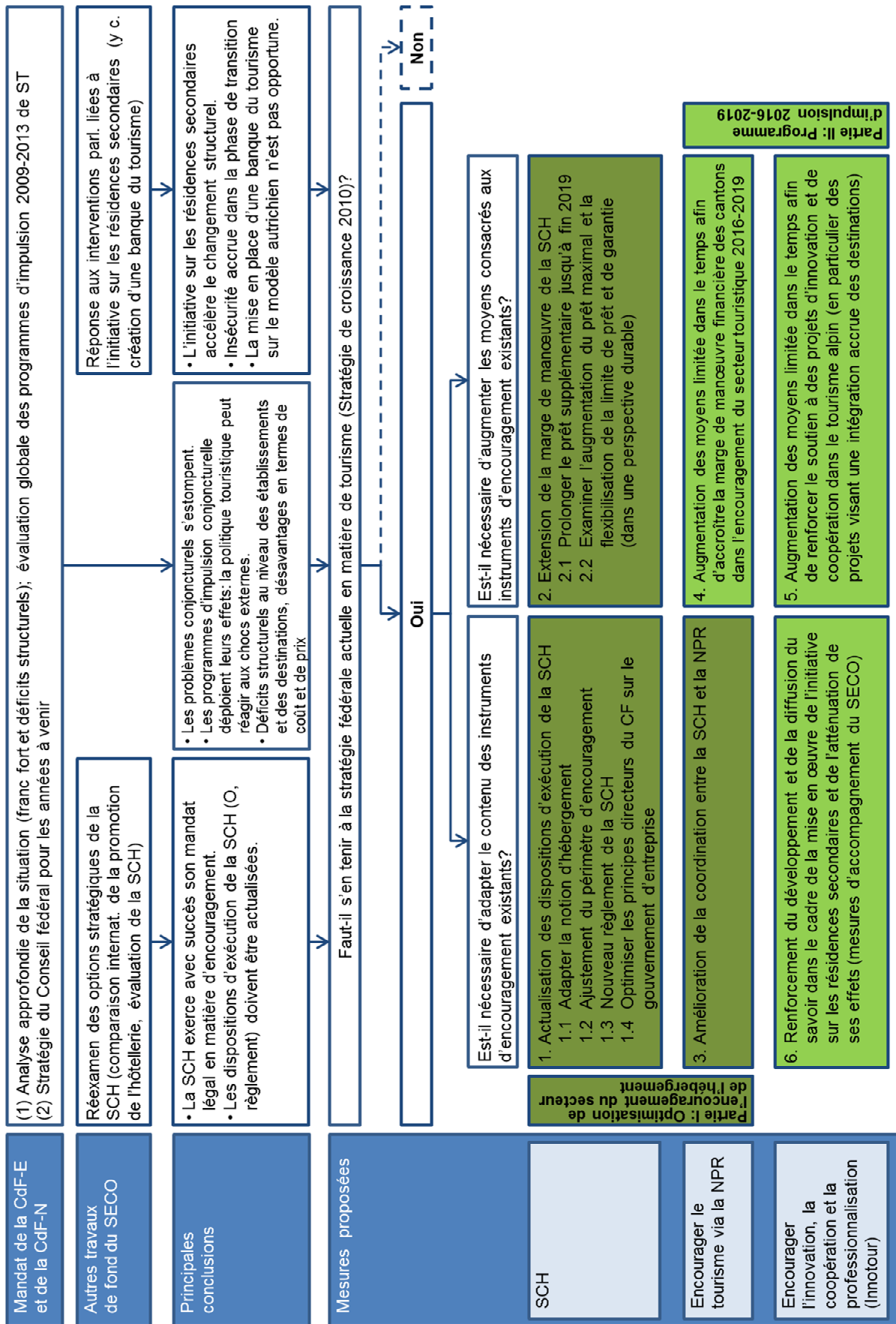
Le train de mesures envisagé dans le présent rapport répond aux besoins identifiés et s'inscrit dans le prolongement de l'actuelle politique touristique de la Confédération, tout en la développant de manière ciblée. Il laisse espérer une grande efficacité du fait que les mesures proposées s'appuient sur des instruments fédéraux jugés appropriés, également de l'avis de tous les experts externes consultés. De surcroît, ces mesures peuvent déployer rapidement l'effet souhaité: premièrement, leur mise en œuvre peut intervenir sans délai, puisqu'elles sont basées sur des instruments existants. Deuxièmement, elles sont déjà familières aux cantons et aux acteurs du secteur touristique, ce qui leur permet de faire l'économie d'une adaptation chronophage. Le train de mesures proposé a pour vocation d'encourager des projets concrets dans le respect du principe de subsidiarité. Les prêts de rang subordonné sont accordés par la SCH, et les porteurs de projets Innotour doivent justifier de leur part une contribution financière d'au moins 50 %. Les projets NPR posent comme préalable une participation financière équivalente du canton. Par ce train de mesures, le Conseil fédéral encourage le secteur touristique et les cantons à tirer parti des chances qu'offre la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires de développer des modèles de croissance durable. En adoptant des mesures presque toutes limitées dans le temps et liées à la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires, il donne une impulsion inédite pour développer le secteur touristique suisse dans la phase de mue et d'incertitude qu'il traverse. Pour valoriser au mieux ces opportunités, il est essentiel de miser sur la commercialisation du potentiel touristique généré par l'initiative.

Mise en œuvre du train de mesures et suite des travaux

Le train de mesures proposées doit être mis en œuvre sans attendre. L'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement, hormis la prolongation du prêt supplémentaire accordé à la SCH, peut être immédiatement prise en mains par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La prolongation jusqu'à fin 2019 du prêt supplémentaire accordé à la SCH doit être soumise au Parlement en 2015, conjointement avec le programme d'impulsion 2016-2019, dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019.

Une évaluation de ce train de mesures de politique touristique devra être menée avant la fin de la période considérée. S'il apparaît que les mesures prises ne permettent pas de soutenir de manière satisfaisante le secteur touristique dans son processus d'adaptation au nouveau contexte réglementaire issu de l'initiative sur les résidences secondaires, des mesures complémentaires pourront être envisagées dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2020-2023.

Schéma présentant le contenu du rapport sur le tourisme



1 Contexte

Avec l'approbation de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse (stratégie de croissance 2010), le Conseil fédéral a donné, en juin 2010, une nouvelle orientation à la politique fédérale du tourisme, en se fondant sur un examen préalable des instruments de la Confédération dans ce domaine. L'examen avait révélé que la politique fédérale du tourisme faisait globalement ses preuves, tout en pointant certaines lacunes. Des progrès restaient à faire en ce qui concerne une revue générale de la stratégie, le renforcement des tâches transversales ainsi que la nouvelle orientation et la pérennisation de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme (Innotour).

La stratégie de croissance 2010, axée sur le moyen et long terme, a permis de faire les premiers pas pour remédier aux lacunes identifiées. Le Conseil fédéral avait formulé les objectifs suivants pour la politique fédérale du tourisme:

- améliorer les conditions faites aux entreprises touristiques;
- augmenter l'attrait de l'offre touristique;
- renforcer l'image de la Suisse sur les marchés;
- respecter les principes du développement durable.

L'objectif principal de la réorientation de la politique du tourisme de 2010 est d'améliorer les conditions faites aux entreprises touristiques. Pour ce qui est de l'attrait de l'offre touristique, les mesures visent à promouvoir l'innovation, la coopération et l'investissement en se concentrant sur les destinations, qui sont les principaux acteurs de la concurrence touristique. Pour renforcer l'image de la Suisse sur les marchés, il convient de soutenir le marketing de destination de Suisse Tourisme; quant au respect des principes du développement durable, c'est un thème transversal qui touche tous les champs d'action de la politique du tourisme.

Le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, adopté par le Parlement en 2011, a créé les conditions d'application propres à la réorientation de la politique fédérale du tourisme. Il prévoyait, d'une part, la révision totale de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour) et, d'autre part, deux arrêtés fédéraux, le premier octroyant une aide financière à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015, le second garantissant un financement à Innotour pour la même période.

Afin de concrétiser la stratégie de croissance 2010, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a élaboré un programme de mise en œuvre pour les années 2012-2015, qui a été publié en avril 2012. Ce programme expose les priorités thématiques et 30 projets qui sont essentiels à la réalisation des objectifs de la Confédération en matière touristique. Il sert également de base au bilan du tourisme suisse que le Conseil fédéral dressera vers la fin de la législature 2012-2015.

Depuis l'approbation de la stratégie de croissance 2010, les conditions du tourisme suisse ont connu des changements notoires. A suite de la crise financière et économique qui a éclaté en 2009, le franc n'a cessé de s'apprécier dans le courant de 2011, conduisant la Banque nationale suisse (BNS) à fixer un taux plancher de 1.20 franc pour 1 euro le 6 septembre 2011.

Par ailleurs, l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» (initiative sur les résidences secondaires) a été acceptée en mars 2012. L'acceptation de cette initiative limite fortement la construction de résidences secondaires, qui est un segment important pour l'économie des régions touristiques et des régions de montagne, et nuit au financement des infrastructures d'hébergement et des infrastructures touristiques. Le fait que le nouvel art. 75b Cst. laisse de nombreuses questions

ouvertes concernant la mise en œuvre de l'initiative a été source de grandes incertitudes quant aux conséquences exactes de cette initiative.

A la suite de la baisse de la demande due au franc fort et du flou consécutif à l'initiative sur les résidences secondaires, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées et acceptées par le Parlement.

Deux motions de teneur similaire de la CdF-E (12.3989) et de la CdF-N (12.3985) ont été acceptées à l'unanimité. Elles invitent le Conseil fédéral à présenter, simultanément avec le rapport de Suisse Tourisme sur l'évaluation des trois premiers programmes d'impulsion annoncé pour l'été 2013, un rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite à ces deux motions. Il répond également aux postulats Vogler (12.3371) et Fournier (12.3467), qui lui demandent d'examiner les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires pour les économies concernées, et aux postulats Baumann (12.3495) et Hassler (12.3562), qui le chargent de présenter les moyens qui pourraient permettre d'instituer, en Suisse, une banque du tourisme sur le modèle autrichien.

Le présent rapport comprend deux parties. La première décrit la situation actuelle du secteur touristique suisse. Outre l'évolution des nuitées hôtelières, elle analyse le revenu et le chiffre d'affaires du tourisme suisse, en prenant en considération les facteurs conjoncturels, mais aussi et surtout les facteurs structurels. Elle accorde une place centrale au changement du cadre général induit par l'initiative sur les résidences secondaires. Elle montre les conséquences de cette initiative sur l'évolution du tourisme suisse, tout en soulignant le flou qui continue de régner autour de la législation d'exécution. Elle donne, en conclusion, un éclairage sur les perspectives de la branche à court, moyen et long termes.

La deuxième partie présente la politique fédérale du tourisme telle qu'elle a été décidée par le Conseil fédéral dans la stratégie de croissance 2010 et concrétisée par le programme de mise en œuvre du SECO. Elle montre, entre autres, les instruments appliqués en réaction à la crise financière et économique et au franc fort, et propose un bilan des mesures prises en s'appuyant notamment sur les résultats de l'évaluation des trois programmes d'impulsion de Suisse Tourisme.

Partant de la politique touristique actuelle, le rapport identifie ensuite les changements intervenus dans le secteur touristique depuis l'adoption de la stratégie de croissance 2010, et s'arrête en particulier sur le franc fort et l'initiative sur les résidences secondaires. Il analyse l'orientation que pourraient prendre les mesures de politique touristique en réponse à ces deux changements majeurs, ainsi que, le cas échéant, les modalités de ces mesures, en se concentrant sur les effets de l'initiative pour le tourisme suisse. Le texte renvoie à d'autres effets touchant à l'aménagement du territoire, à des aspects budgétaires ou économiques, ainsi qu'à d'éventuelles mesures dans ce sens, sans toutefois les traiter de manière approfondie. Enfin, le rapport prend en considération le fait que, compte tenu de la thématique et de la répartition des compétences, la responsabilité première des mesures d'accompagnement incombe aux cantons.

Comme l'initiative sur les résidences secondaires concerne le secteur de l'hébergement dans une large mesure, le mandat d'encouragement de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) occupe aussi un rôle central dans le débat. L'opportunité de transformer la SCH en une banque du tourisme sur le modèle autrichien est également examinée dans ce contexte, en tenant compte des résultats de l'évaluation de la SCH.

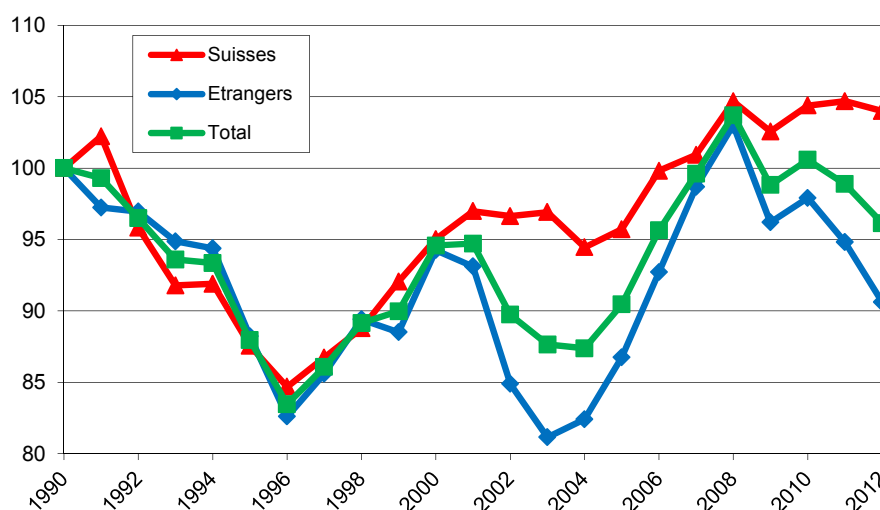
2 L'évolution du secteur touristique suisse

2.1 L'évolution du tourisme en Suisse de 1990 à 2012

Le secteur touristique suisse a inauguré les années 90 dans l'euphorie. Les 35,7 millions de nuitées hôtelières enregistrées en 1990 ont représenté un seuil historique qui, à ce jour, n'a été franchi qu'en 2008. Mais le vent a tourné les années suivantes. Jusqu'en 1996, la Suisse n'a cessé de perdre des hôtes dans le sillage de la mondialisation du tourisme et du contexte économique défavorable, le nombre de nuitées hôtelières tombant en deçà des 30 millions.

Puis, ces nuitées ont graduellement regagné du terrain jusqu'en 2001, sans toutefois atteindre le niveau de 1990. Cette embellie a résulté, entre autres, de la bonne conjoncture intérieure et mondiale ainsi que de la légère dépréciation du franc, qui a eu des effets bénéfiques sur la compétitivité-prix. En 2001 s'est installée une stagnation provoquée par l'anémie de l'économie mondiale et l'appréciation du franc, que les événements du 11 septembre et l'épidémie de SRAS sont venus accentuer, pour déboucher, entre 2002 et 2004, sur un net recul des nuitées hôtelières en Suisse, imputable notamment à la défection de la clientèle étrangère. L'année 2004 a ouvert une période des plus fastes pour le tourisme suisse: jusqu'en 2008, les nuitées hôtelières ont augmenté pour frôler les 37 millions, permettant ainsi à la branche de battre le record établi à l'aube des années 90.

Figure 1: Evolution des nuitées hôtelières en Suisse



Base: années touristiques¹, indice: 1990 = 100

Sources: OFS, BAKBASEL (évaluation année touristique 2004)

Cependant, cette performance ne s'est pas répétée les années suivantes car, à partir de 2008, le tourisme suisse a enregistré une baisse tendancielle de la demande consécutive à la crise financière et économique et à la fermeté du franc. Comme lors de la période de vaches maigres 2001-2004, la récente crise découle d'une chute marquée de la demande de la clientèle étrangère, tandis que la demande intérieure est restée soutenue. Or ces deux baisses se distinguent clairement du déclin de la demande qui a marqué le milieu des années 90, lorsque les nuitées hôtelières des nationaux et celles des étrangers ont reculé au même rythme.

En résumé, l'évolution du tourisme suisse depuis 1990 peut se décomposer en trois phases de baisse et deux phases de croissance successives. Si l'on considère uniquement la valeur initiale et la valeur finale actuelle, la demande touristique affiche globalement une stagnation tendancielle. Mais si l'on se focalise sur la période qui débute avec la profonde crise structu-

¹ L'année touristique va de novembre à octobre de l'année suivante.

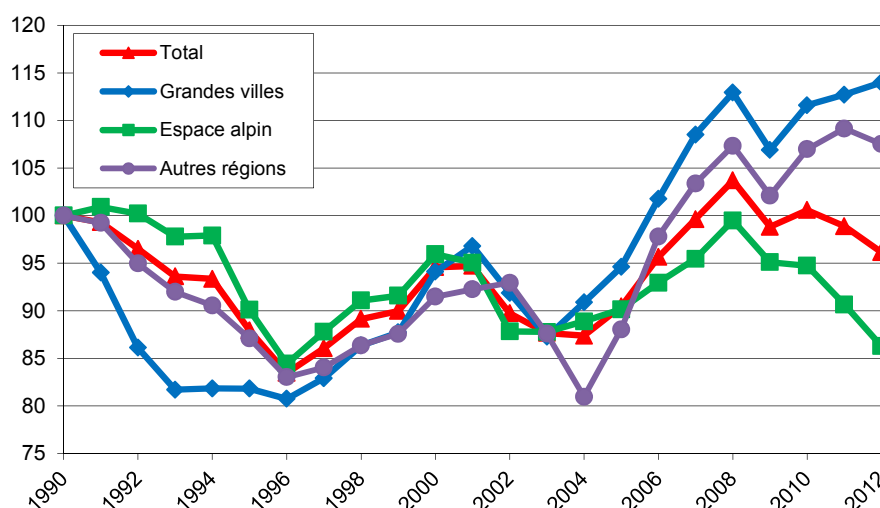
relle du tourisme suisse du milieu des années 90, on observe une tendance positive, ce qui donne à penser que les adaptations de la politique touristique amorcées au milieu des années 90 avec la réorganisation de Suisse Tourisme (1994), l'introduction d'Innotour (1997) et la réorientation de la Société suisse de crédit hôtelier (2003) ont soutenu efficacement le secteur dans ses efforts visant à adapter l'offre touristique à l'évolution du contexte concurrentiel².

2.2 L'évolution régionale du tourisme suisse

Si l'on jette un regard sur l'évolution régionale du tourisme suisse, on remarque qu'elle présente, notamment entre 1996 et 2003, une tendance globalement uniforme. Cette évolution régionale a ensuite été très inégale. A partir de 2003, les grandes villes et les autres régions enregistrent une forte croissance, alors que la croissance dans l'espace alpin reste clairement en deçà. En conséquence, si les nuitées hôtelières dans les grandes villes battent des records en 2006, et celles dans les autres régions atteignent en 2007 le niveau de 1990, les nuitées dans l'espace alpin n'atteignent pas tout à fait le niveau initial, même l'année record de 2008. Dans le sillage de la crise financière, toutes les régions ont dû faire face à la même baisse tendancielle en 2009. Mais, alors que les grandes villes et les autres régions renouent avec des taux de croissance positifs en 2010, le nombre de nuitées stagne cette année-là dans l'espace alpin.

Cette évolution divergente entre les grandes villes, qui captent près de 20 % des nuitées hôtelières, et l'espace alpin s'accroît encore en 2011 et 2012. La croissance des nuitées hôtelières dans les grandes villes ne permet cependant pas de compenser l'énorme recul enregistré dans l'espace alpin de sorte que, dans l'ensemble, le tourisme suisse présente une nette tendance à la baisse à partir de 2010. Si l'expression de crise du tourisme paraît appropriée pour qualifier les périodes 1994-1996 et 2001-2004, toutes les régions ayant été affectées dans une même mesure par la décrue de la demande, il faudrait plutôt parler, dans la situation actuelle, d'un recul du tourisme de vacances dans les Alpes.

Figure 2: Evolution des nuitées hôtelières par région



Base: années touristiques, indice: 1990 = 100

Sources: OFS, BAKBASEL (évaluation année touristique 2004)

Néanmoins, il convient de relativiser la situation, car on ne saurait s'en tenir au nombre de nuitées hôtelières pour analyser l'évolution du secteur touristique. Le tourisme à la journée joue par exemple un rôle important pour les régions de vacances des Alpes, tout comme la

² Cf. Conseil fédéral, 2010.

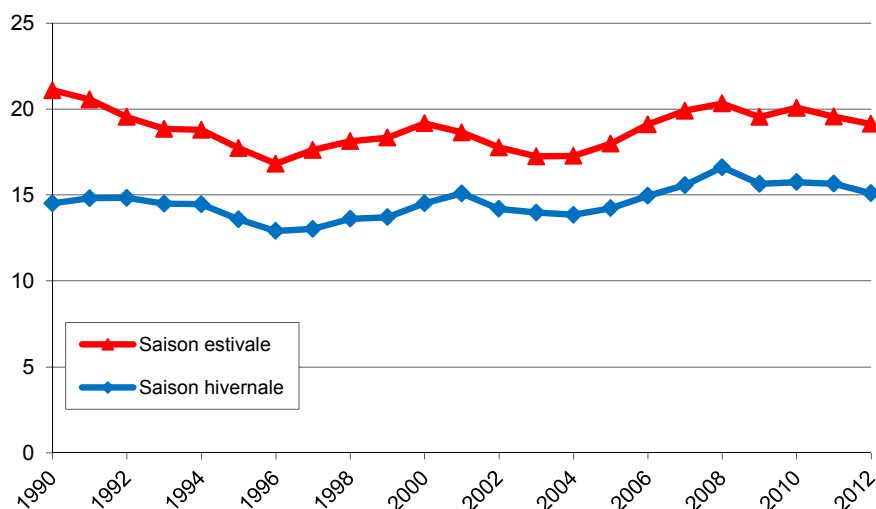
parahôtellerie et les nuitées en résidences secondaires privées³. Comme les nuitées en parahôtellerie et, notamment, en résidences secondaires (des propriétaires) ont un effet de lissage dans le cycle conjoncturel, les variations sont probablement légèrement plus faibles dans l'espace alpin que le laisse penser l'évolution des nuitées hôtelières. Il y a par ailleurs lieu de relever que, au-delà de la fréquentation mesurée à l'aune des nuitées, les données concernant le chiffre d'affaires et la rentabilité ont également leur importance⁴.

A noter, enfin, que le tourisme n'évolue pas de manière homogène dans l'Arc alpin suisse, qui se partage entre grandes destinations alpines à vocation internationale et petites et moyennes destinations, axées sur le tourisme de vacances saisonnier. Si les premières ont connu un développement supérieur à la moyenne, les secondes ont enregistré une évolution inférieure à la moyenne⁵.

2.3 L'évolution de la demande hôtelière par saison

L'évolution de la demande hôtelière par saison montre que la saison estivale et la saison hivernale du tourisme suisse suivent des courbes comparables depuis 1990. Néanmoins, l'importance de la saison estivale a eu tendance à baisser et celle de la saison hivernale à augmenter légèrement. Malgré cette évolution légèrement moins bonne, la saison estivale reste la plus importante en termes de nuitées hôtelières, un constat qui ne s'applique pas uniquement au tourisme suisse en général, mais aussi aux trois régions touristiques que sont l'espace alpin, les grandes villes et les autres régions.

Figure 3: Evolution de la demande hôtelière par saison



Base: années touristiques, nuitées en millions

Sources: OFS, BAKBASEL (évaluation année touristique 2004)

L'évolution négative du tourisme estival n'est toutefois pas un phénomène généralisé. Ce sont principalement les régions alpines qui vivent une crise de croissance en été; les autres régions ont enregistré depuis 1990 une évolution légèrement positive, voire très positive pour ce qui est des grandes villes.

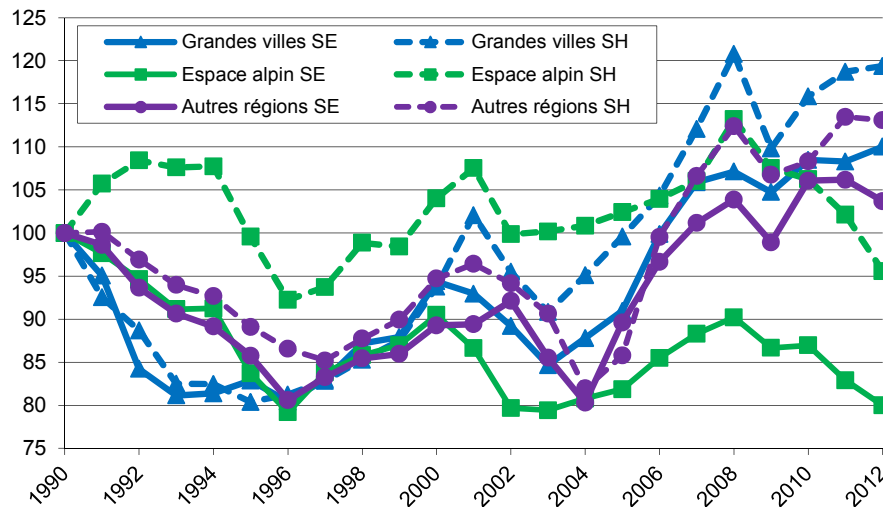
³ Cf. Conseil fédéral suisse, 2010.

⁴ Cf. à ce sujet les chap. 2.5 et 2.6.

⁵ Cf. Conseil fédéral suisse, 2010.

L'évolution de la saison hivernale a cependant été meilleure dans les trois types de régions que celle de la saison estivale (fig. 4)⁶.

Figure 4: Evolution de la demande hôtelière par saison et par région



SE = Saison estivale, SH = Saison hivernale

Base: années touristiques, indice: 1990 = 100

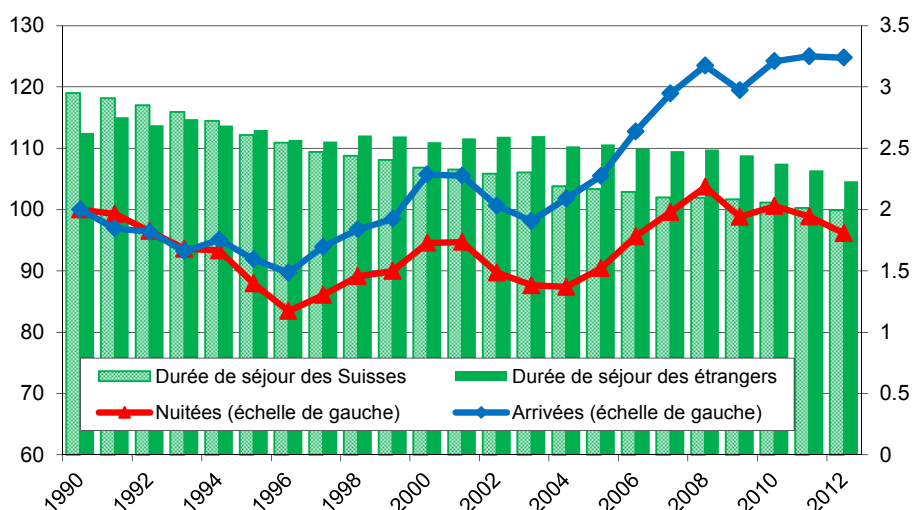
Sources: OFS, BAKBASEL (évaluation année touristique 2004)

2.4 L'évolution comparée des nuitées et des arrivées hôtelières

La figure 5 met en lumière une évolution des arrivées hôtelières nettement plus dynamique que celle des nuitées hôtelières durant ces deux dernières décennies. Alors que, en 2012, le nombre des nuitées se situait environ 4 % au-dessous du niveau de 1990, les arrivées hôtelières ont grimpé de quelque 25 % dans la même période. Les trois phases d'affaiblissement décrites au chapitre 2.1 (1990 à 1996, 2001 à 2004 et à partir de 2009) s'observent certes aussi dans les arrivées hôtelières, mais de manière moins frappante, et la reprise dans les phases intermédiaires est plus vigoureuse que dans le cas des nuitées hôtelières.

⁶ Cf. BAKBASEL, 2012a.

Figure 5: Evolution des arrivées, des nuitées hôtelières et de la durée de séjour



Base: années touristiques

Arrivées et nuitées hôtelières: indice 1990 = 100, durée de séjour: en jours

Sources: OFS, BAKBASEL (estimation de l'année touristique 2004)

L'évolution divergente du nombre des nuitées et des arrivées hôtelières est le résultat de la diminution régulière de la durée moyenne de séjour enregistrée ces vingt dernières années. Ce phénomène est essentiellement imputable à la durée de séjour des hôtes suisses, qui a reculé de plus de 30 % depuis 1990. Il pourrait traduire les incidences de la tendance au raccourcissement des séjours (chap. 4.1.3). En revanche, on a constaté un recul continu de la durée de séjour des hôtes étrangers uniquement dans les quatre dernières années. Cette diminution pourrait tenir au fait que la clientèle asiatique, qui a tendance à privilégier les séjours de courte durée, pèse toujours plus lourd dans le segment de la clientèle étrangère (chap. 2.9). Elle pourrait également refléter l'importance accrue des grandes villes en tant que sites touristiques.

La diminution de la durée de séjour a d'importantes répercussions sur l'hôtellerie. Pour simplement maintenir le niveau des nuitées, l'hôtellerie suisse doit élargir constamment sa clientèle, ce qui pousse à la hausse non seulement les frais de marketing, mais encore les coûts généraux de production par nuitée. La croissance des nuitées passe ainsi par une substantielle augmentation des arrivées hôtelières. A l'inverse, dans ces conditions, même une croissance des arrivées hôtelières n'est pas l'assurance d'une hausse des nuitées. Ainsi, les arrivées hôtelières ont progressé durant l'année touristique 2011 (+ 0,7 %), tandis que le nombre des nuitées a reculé de 2 %.

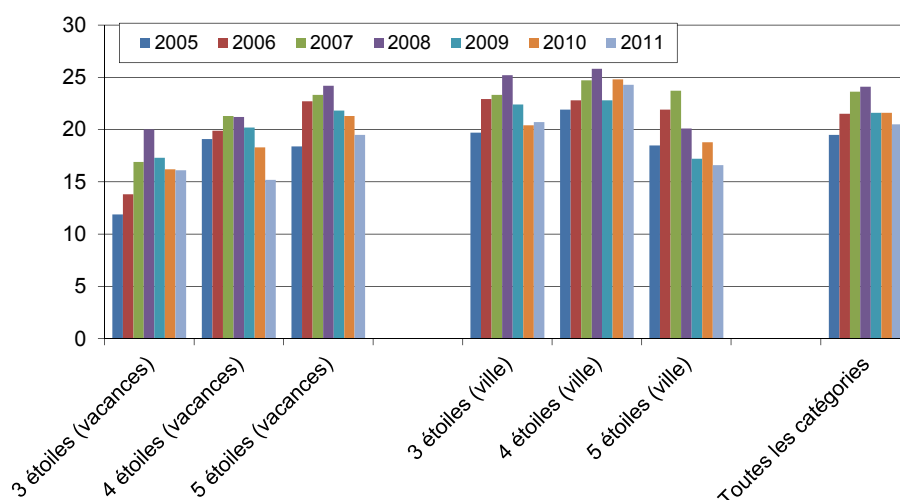
2.5 L'évolution de la rentabilité et de l'endettement de l'hôtellerie suisse

Dans l'hôtellerie, le bénéfice brut d'exploitation (en anglais *GOP*, *gross operating profit*) est l'un des indicateurs financiers essentiels. Cet élément, qui représente le résultat brut d'exploitation en pourcentage du chiffre d'affaires total, est un critère important pour mesurer la rentabilité opérationnelle d'une entreprise. Comme en témoignent les données d'hotellerie suisse, l'évolution du bénéfice brut d'exploitation montre le développement auquel on peut s'attendre sur la base de l'évolution des nuitées hôtelières⁷. Entre 2005 et 2008, ce bénéfice a affiché une évolution favorable dans toutes les catégories et indépendamment du

⁷ Les chiffres reposent sur un échantillon de quelque 150 hôtels, dont la composition change au fil des années. Ils ne sont donc pas représentatifs, mais ils donnent des indications sur la marche des affaires.

fait qu'il s'agisse de villes ou de régions de vacances. Et de fortes chutes de la rentabilité des exploitations ont aussi suivi en 2009 et en 2011 dans la plupart des catégories.

Figure 6: Evolution du bénéfice brut d'exploitation de l'hôtellerie suisse



En pourcentage du chiffre d'affaires
Source: Hotelleriesuisse

Autre constat tiré des statistiques: l'hôtellerie urbaine présente en moyenne une meilleure rentabilité que l'hôtellerie de vacances. Cela tient au fait que, premièrement, ce segment bénéficie d'un meilleur taux d'occupation moyen grâce au tourisme d'affaires et que, deuxièmement, les établissements des villes sont généralement construits de manière plus rationnelle, ce qui permet de réduire les frais d'exploitation.

Les experts estiment que le bénéfice brut d'exploitation devrait se monter à 20 % au minimum du chiffre d'affaires pour pouvoir couvrir les frais fixes tels que les charges d'immeuble et d'assurances, les charges de location et de leasing, les amortissements et les coûts de financement, ainsi que les impôts⁸. Selon les chiffres disponibles, on peut avancer que le produit d'exploitation des établissements examinés a généralement à peine suffi à couvrir les frais fixes.

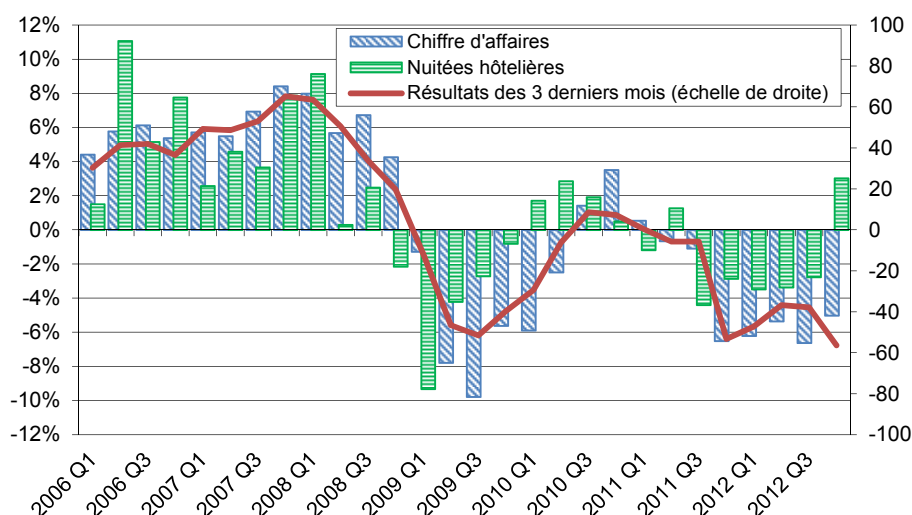
Les chiffres de GastroSuisse le confirment: atteindre le seuil de rentabilité constitue un grand défi pour l'hôtellerie suisse. Ainsi, la structure des coûts et des recettes des établissements examinés dans le cadre d'une enquête menée auprès de membres montre que, en 2010, les hôteliers interrogés ont enregistré une perte de 7,4 % en moyenne par rapport au chiffre d'affaires, après déduction du salaire de l'exploitant et des intérêts des fonds propres⁹.

L'évolution des nuitées hôtelières se reflète également dans le développement du chiffre d'affaires dans le secteur de l'hébergement, tel quel que relevé dans le cadre de l'enquête conjoncturelle trimestrielle de l'institut de recherche de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (KOF). Après les bons résultats de 2006, 2007 et 2008, une grande partie du secteur suisse de l'hébergement a subi, ces quatre dernières années, une diminution du chiffre d'affaires due au recul des nuitées. Il est intéressant de constater que cette baisse du chiffre d'affaires a été plus importante que pour les nuitées, ce qui donne à penser que la clientèle a tendance à porter son choix sur des chambres meilleur marché, à consommer moins de prestations supplémentaires par nuitée ou à négocier les prix (fig. 7).

⁸ Cf. Eltschinger, 2012, hotelleriesuisse, 2012.

⁹ Cf. GastroSuisse, 2012.

Figure 7: Evolution du chiffre d'affaires et des produits



Chiffre d'affaires et nuitées: croissance par rapport à l'année précédente

Etat des revenus: solde

Sources: KOF, OFS

Cette situation a induit une détérioration des revenus du secteur de l'hébergement. Depuis peu, la rentabilité présente un solde inférieur à zéro; autrement dit, le nombre des établissements interrogés ayant dans le trimestre en cours des résultats moins bons que dans le précédent est plus élevé que celui des établissements qui ont été en mesure d'améliorer leurs résultats par rapport au trimestre précédent. A cet égard, il ne faut cependant pas oublier que la période de 2005 à 2008, en particulier, s'est caractérisée par des chiffres d'affaires à la hausse et une rentabilité en constante amélioration.

Une baisse des revenus dans l'hôtellerie entraîne *ceteris paribus* une baisse de la valeur de rendement de l'établissement. Ce chiffre correspond à la valeur actuelle de l'excédent net attendu des recettes par rapport aux dépenses d'un établissement hôtelier¹⁰. Comme la valeur de rendement d'un hôtel est la référence des banques pour l'octroi d'un crédit, une baisse de cette valeur restreint d'une part la marge de manœuvre financière pour de nouveaux investissements financés par le crédit bancaire. D'autre part, elle peut conduire à ce que les crédits bancaires dépassent la valeur de rendement d'un établissement. Il n'est alors quasiment plus possible de financer de nouveaux investissements par des fonds étrangers. Cette situation fait l'objet d'une étude étoffée de la société BHP-Hanser und Partner AG, fondée sur des données empiriques. Les résultats de cette étude montrent que les investissements entrepris en période de haute conjoncture et, à partir de 2009, la diminution de la valeur de rendement provoquée par la situation économique difficile ont eu pour effet d'accroître rapidement la part des crédits bancaires dans la valeur de rendement des hôtels suisses de l'espace alpin à compter de cette date. Pour la plupart des hôtels participant à l'enquête, celle-ci a ainsi excédé nettement les 60 %, la part moyenne que, selon les experts, une banque est prête à financer. Les auteurs de l'étude en concluent que, pour ces entreprises, il serait difficile d'effectuer dans un proche avenir, dans les conditions générales actuelles, de nouveaux investissements financés essentiellement par des fonds étrangers¹¹.

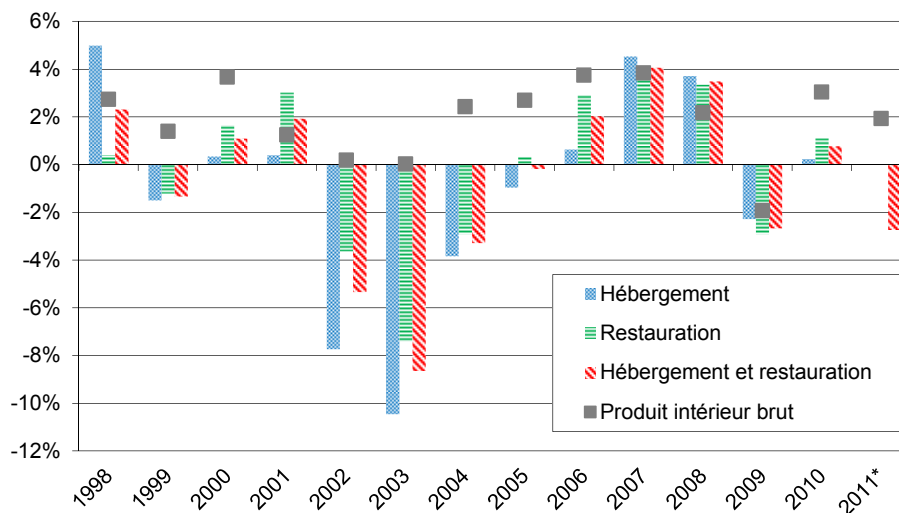
¹⁰ Cf. Schröder et al., 2005.

¹¹ Cf. BHP - Hanser und Partner, 2013.

2.6 L'évolution monétaire du secteur touristique suisse

L'évolution de la valeur ajoutée brute réelle des secteurs de l'hébergement et de la restauration illustre bien les deux récentes phases de repli du tourisme suisse. Ces deux piliers du secteur touristique ont connu des reculs, parfois nets, de la valeur ajoutée brute réelle tant au début des années 2000 qu'en 2009 et en 2011 (fig. 8). Entre 1997 et 2010, l'hôtellerie-restauration a, dans l'ensemble, enregistré une diminution annuelle moyenne de 0,5 %, imputable principalement au fléchissement du secteur de l'hébergement (- 1 %), alors que la restauration vivait une période de stagnation.

Figure 8: Evolution de la valeur ajoutée brute réelle des secteurs de l'hébergement et de la restauration



Croissance en % par rapport à l'année précédente

* 2011: il n'existe pas encore de données distinctes pour la restauration et pour l'hébergement

Source: OFS

La comparaison entre l'évolution de la restauration et celle de l'hébergement révèle que la première est moins exposée aux fortes fluctuations, probablement du fait que seuls quelque 30 % de la valeur ajoutée brute de la restauration sont générés par le tourisme¹². Le solde de cette valeur ajoutée, le 70 %, provient de la consommation non touristique, laquelle a un effet stabilisateur.

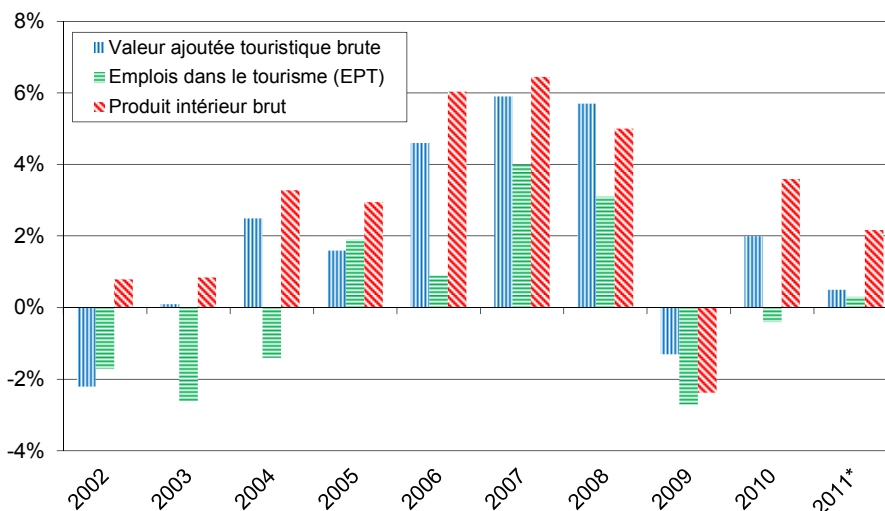
L'évolution de la valeur ajoutée touristique brute nominale en est l'illustration (fig. 9), les secteurs de l'hébergement et de la restauration, comme le tourisme suisse dans son ensemble, traversent actuellement des temps difficiles. Elle englobe, outre l'hébergement et les repas dans les hôtels et les restaurants, d'autres biens et services touristiques¹³. En 2009, le secteur touristique suisse a enregistré, pour la première fois depuis 2002, un nouveau repli de la valeur ajoutée brute nominale. Mais l'année suivante, grâce à la croissance relativement vigoureuse de 2010, la valeur ajoutée brute nominale a déjà retrouvé un niveau supérieur à celui de 2008. Et tandis que le secteur de l'hébergement a connu un net recul des nuitées en 2011 et, probablement, de la valeur ajoutée brute par voie de conséquence, le tourisme suisse est parvenu dans l'ensemble à maintenir le niveau de valeur ajoutée à prix courants, même en 2011, année difficile. Il faut toutefois avoir à l'esprit que, cette année-là, l'indice suisse des prix à la consommation pour les restaurants et les hôtels a augmenté de 1,5 %

¹² Cf. OFS, 2012a.

¹³ Le domaine du tourisme comporte, outre l'hébergement, d'autres biens et services touristiques tels que les services de transport ou les prestations des agences de voyages.

par rapport à 2010. La valeur ajoutée brute réelle du secteur touristique pourrait avoir donc légèrement régressé en 2011 à prix constants.

Figure 9: Evolution monétaire du secteur touristique



Croissance en % par rapport à l'année précédente, base: PIB et valeur ajoutée touristique brute à prix courants

* Eu égard à la révision 2012 de la comptabilité nationale, le taux de croissance 2011 se fonde sur un agrégat touristique légèrement adapté

Source: OFS

Si l'on considère une période plus longue, le tourisme suisse a nettement accru, en valeur nominale, sa valeur ajoutée brute ces dix dernières années. Au total, la valeur ajoutée touristique brute nominale en Suisse a progressé de 2 % en moyenne par an entre 2001 et 2010. Ainsi, la croissance moyenne de la valeur ajoutée touristique brute nominale a été supérieure de quelque 0,5 point de pourcentage à l'augmentation moyenne des prix à la consommation pour les hôtels et les restaurants et de 1,1 % point de pourcentage à la hausse moyenne des prix à la consommation. Par conséquent, une partie de la croissance de la valeur ajoutée brute nominale du tourisme suisse tient au renchérissement observé. Mais les chiffres révèlent également la croissance modérée, à prix constants, du secteur touristique suisse durant les années 2001 à 2010. La productivité du travail dans le tourisme a aussi présenté un développement positif dans la même période. Alors que la valeur ajoutée touristique à prix courants par emploi à plein temps avoisinait 86 400 francs en 2001, elle s'élevait déjà à 102 900 francs en 2010. La productivité nominale du travail s'est ainsi accrue dans la même mesure que la valeur ajoutée touristique brute nominale.

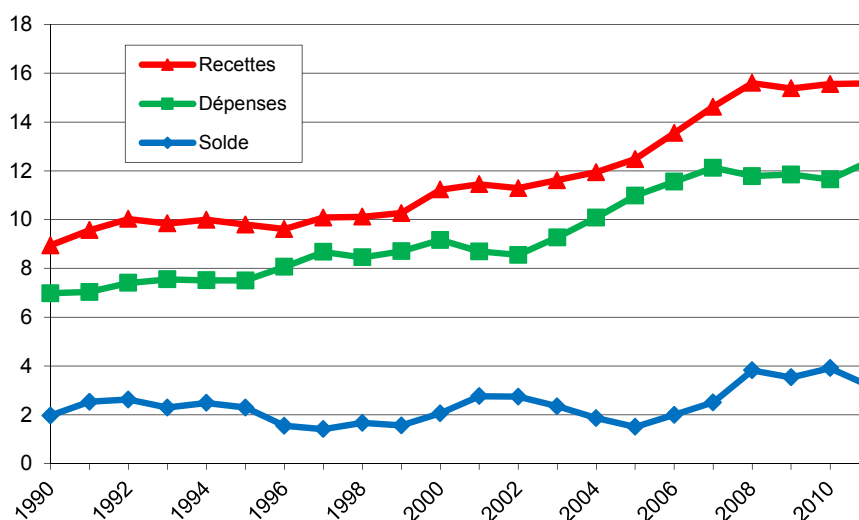
La comparaison de l'évolution monétaire du secteur de l'hébergement de la Suisse avec celle de son industrie touristique montre que le tourisme s'est mieux développé que l'hôtellerie cette dernière décennie. L'une des explications pourrait être que les touristes logés par des particuliers et les visiteurs à la journée ont compensé le recul de la clientèle hôtelière. Or les bases statistiques qui permettraient de vérifier cette hypothèse font défaut. Il est également envisageable que la clientèle hôtelière dépense davantage pour des prestations touristiques fournies en dehors de l'hôtellerie. La forte augmentation des recettes provenant des voyages à l'étranger que révèle la statistique suisse du tourisme tendrait à confirmer cette thèse (fig. 10)¹⁴. Par ailleurs, les Suisses ont dépensé nettement plus en 2011 qu'en 2008 par personne et par voyage pour des séjours avec nuitées dans le pays et pour des excursions à la journée¹⁵.

¹⁴ Cf. OFS, 2012d.

¹⁵ Cf. OFS, 2012c.

Par contre, l'évolution du tourisme a été globalement plus faible que celle de l'économie suisse, à l'exception de 2008 et 2009. Dans l'ensemble, l'importance du tourisme, mesurée à l'aune de sa part de valeur ajoutée brute au PIB, a décliné en Suisse. Si cette part s'élevait encore à 2,8 % en 2001, l'importance du secteur touristique suisse a diminué pour tomber à 2,6 % en 2011. Le tourisme demeure néanmoins un secteur important de l'économie suisse. Avec ses quelque 15,6 milliards de francs de recettes, le tourisme suisse était le sixième secteur exportateur de la Suisse en 2011, derrière l'industrie chimique (volume d'exportations en 2011: 74,6 milliards de francs), l'industrie des machines et de l'électronique (36,9 milliards), le commerce de transit (19,8 milliards), l'industrie horlogère (19,3 milliards) et les services à contenu technologique (17,7 milliards)¹⁶. En 2011, ces recettes ont dépassé de 3,2 milliards de francs les dépenses des Suisses à l'étranger. Ainsi, comme par le passé, le solde actif de la balance touristique est resté nettement positif, si bien que le tourisme reste un élément important à l'actif de la balance suisse des transactions courantes (fig. 10).

Figure 10: Balance touristique de la Suisse



En milliards de CHF

Recettes réalisées depuis 2003, incluant les dépenses de consommation pour les séjours de courte durée (moins de 4 mois)

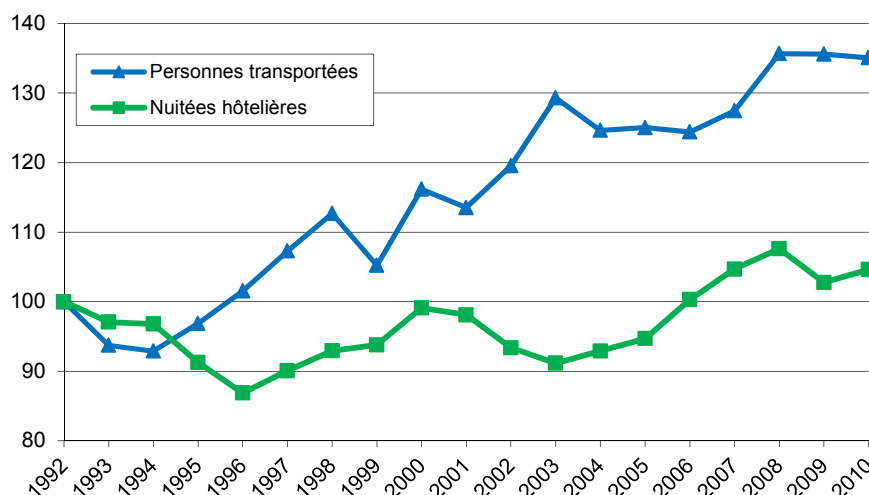
Source: OFS

2.7 L'évolution de la demande dans la branche des remontées mécaniques suisses

Comme pour les nuitées hôtelières, la demande dans le secteur des remontées mécaniques suisses mesurée à l'aune des personnes transportées est soumise à de fortes fluctuations. Mais, contrairement à l'évolution observée dans l'hôtellerie, qui a stagné ces deux dernières décennies, la demande de la branche des remontées mécaniques suisses s'est bien développée depuis 1992. Cette demande s'est maintenue même en 2009, année où le nombre des nuitées hôtelières s'est effondré en Suisse sous l'onde de choc de la crise économique.

¹⁶ Cf. Administration fédérale des douanes, 2012, Banque nationale suisse, 2012.

Figure 11: Evolution des personnes transportées en téléphérique et en funiculaire en Suisse



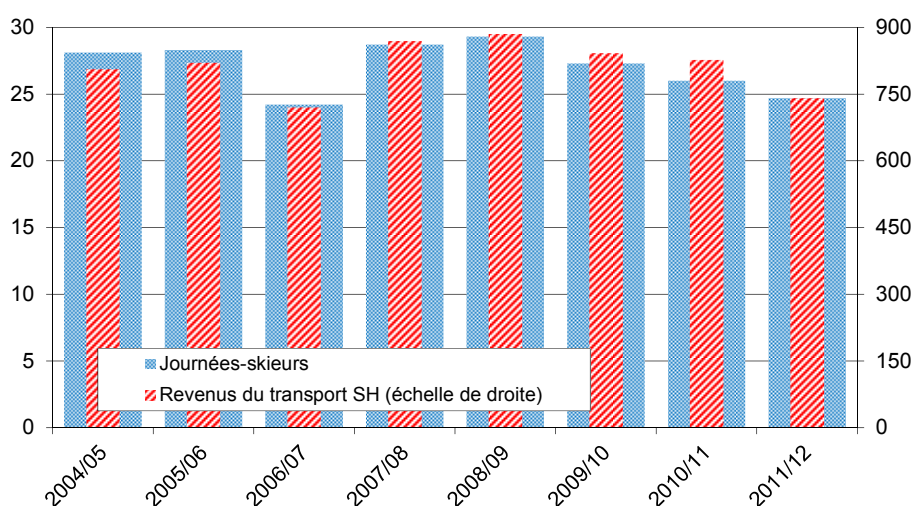
Indice: 1992 = 100

Sources: Remontées mécaniques suisses, OFS

La comparaison des deux courbes montre également que la demande des remontées mécaniques présente des variations courtes, tandis que le nombre des nuitées hôtelières affiche une évolution plutôt cyclique (chap. 2.1). Ce phénomène est dû à la dépendance, évoquée plus haut, de la fréquentation des remontées mécaniques par rapport au tourisme à la journée. Les conditions météorologiques ont une plus grande influence sur la fréquentation des installations que sur les nuitées hôtelières. L'année de la grande canicule, 2003, en est un exemple: alors que l'hôtellerie a accusé un recul des nuitées, les remontées mécaniques ont enregistré une nette progression des personnes transportées.

Reste que les remontées mécaniques doivent faire face à un défi: malgré des fréquentations majoritairement stables, les chiffres d'affaires sont en baisse en hiver, saison importante (fig. 12).

Figure 12: Revenus et journées-skiers des remontées mécaniques en saison hivernale



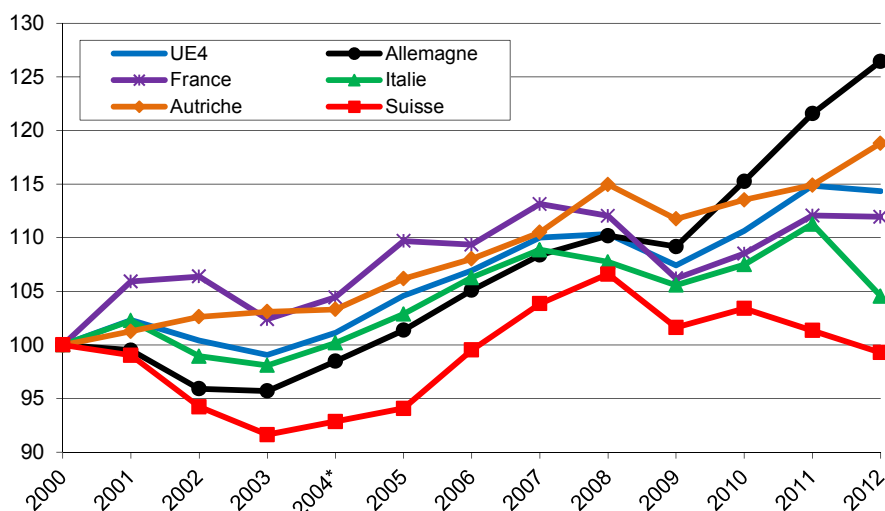
Produits du transport en millions de francs, journées-skiers en millions
Source: Remontées mécaniques suisses

Ce recul du chiffre d'affaires peut s'expliquer notamment par la baisse du nombre des journées-skieurs¹⁷, dont l'évolution est fortement tributaire des conditions météorologiques, mais aussi des tendances liées aux loisirs et du climat de consommation. La décreue des journées-skieurs observée depuis la saison hivernale 2008/2009 pourrait principalement résulter du recul de la demande émanant de l'étranger ainsi que des mauvais hivers. Enfin, on peut aussi y déceler les premiers signes de l'évolution de la courbe démographique, qui a tendance à faire baisser les journées-skieurs.

2.8 Comparaison internationale

L'hôtellerie suisse n'est pas parvenue, entre 2000 et 2012, à tenir le rythme des pays voisins. C'est surtout au début des années 2000 que la demande a baissé. Puis, le rattrapage a commencé à partir de 2005 et l'industrie suisse du tourisme a fortement amélioré sa performance. En 2006 et 2007, le taux de croissance a dépassé 4 % et, en 2008, le nombre des nuitées hôtelières a encore augmenté de 2,6 %. Durant cette période, le taux de croissance des quatre pays voisins, l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie (UE4), était nettement plus bas que celui de la Suisse, qui a pu ainsi compenser dans une certaine mesure les parts de marché perdues au début des années 2000.

Figure 13: Evolution du nombre de nuitées hôtelières en Suisse et dans les pays limitrophes



Indice: 2000 = 100

* Suisse: valeur moyenne de 2003 et 2005

Source: OFS, Eurostat

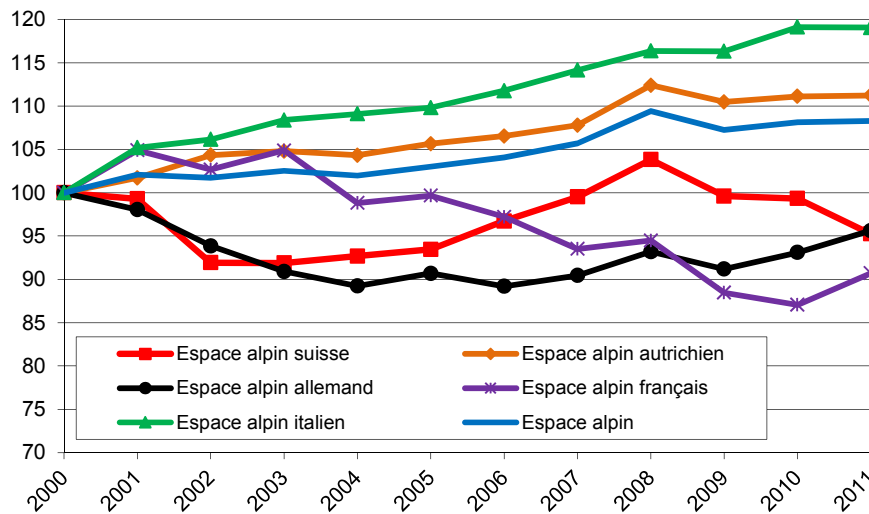
Toutefois, la Suisse a perdu de nouvelles parts de marché en Europe à partir de 2009, année où elle a enregistré le plus fort recul des nuitées après la France. Même la brève embellie de 2010 a été moins marquée en Suisse que chez ses voisins européens. Cette année-là, l'écart entre l'évolution des nuitées en Suisse et celle dans les pays limitrophes s'est encore creusé. Alors que ses voisins ont enregistré dans l'ensemble des taux de croissance positifs, la Suisse a essuyé un recul de 2 %. En résumé, elle était en 2012 le seul pays à enregistrer un nombre de nuitées inférieur à la valeur initiale de 2000.

Si l'on considère les nuitées hôtelières dans l'espace alpin, on constate une tendance globalement positive, mais inégale. L'espace alpin autrichien a notamment vu ses nuitées hôtelières progresser de plus de 10 % ces douze dernières années, tandis que l'espace alpin ita-

¹⁷ On parle d'une journée-skieur lorsqu'un hôte génère au moins onze transports en une journée durant la saison d'hiver (fréquentation).

lien a fait encore mieux (+ 18 %). Par contre, les espaces alpins français, allemand et suisse tous les trois été à la peine depuis 2000.

Figure 14: Evolution du nombre des nuitées hôtelières dans l'espace alpin



Base: années touristiques, indice: 2000 = 100

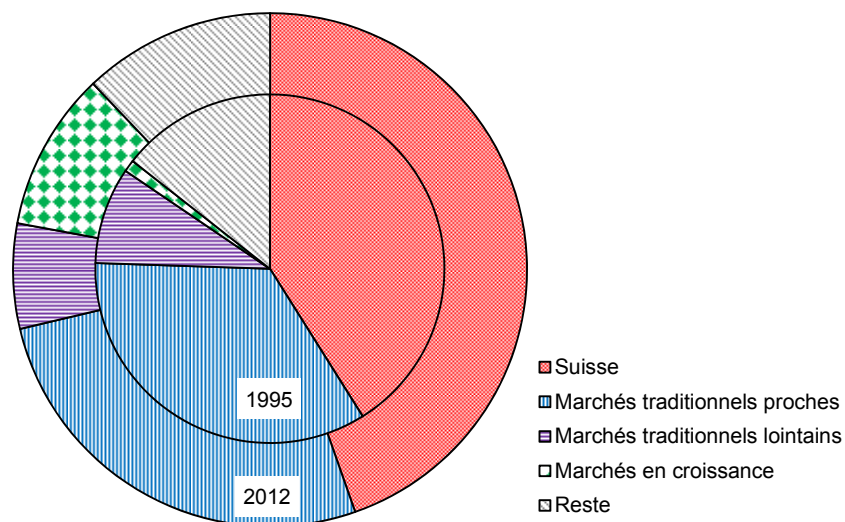
Sources: OFS, Eurostat, BAKBASEL (estimation des nuitées en Suisse en 2004)

Dans un contexte d'une croissance globalement modérée, la Suisse a enregistré un recul, qui s'explique par une perte de parts de marché.

2.9 Evolution de la demande selon le marché de provenance

Si l'on jette un coup d'œil sur la composition de la clientèle hôtelière (fig. 15) qui visite la Suisse, on constate l'importance durable du tourisme intérieur, qui, mesurée à l'aune des nuitées hôtelières générées, a même légèrement progressé depuis 1995: 41 % des nuitées hôtelières étaient imputables à une clientèle suisse en 1995, une proportion qui a même grimpé jusqu'à 45 % dans l'année touristique 2012.

Figure 15: Nuitées hôtelières selon la provenance de la clientèle (1995 contre 2012)



Base: années touristiques

Sources: OFS, Suisse Tourisme

En termes relatifs, les marchés proches traditionnels que sont l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont été moins importants en 2012 qu'en 1995. Plus d'une nuitée hôtelière sur trois provenait de ces marchés en 1995, tandis que cette proportion est tombée à une nuitée sur quatre en 2012. Cette tendance est le reflet, notamment à partir de 2009, de la crise de l'euro et de la fermeté du franc. Ainsi, la part des nuitées des marchés proches gravitait encore autour de 33 % en 2009, avant de glisser à 27 % en 2012.

Alors que la part des hôtes des marchés lointains traditionnels (Amérique du Nord et Japon) a elle aussi accusé un léger recul, les pays en croissance (BRIC, Etats du Golfe, Asie du Sud-Est, Australie, Corée et Taïwan) sont devenus des marchés de provenance dont l'importance n'a cessé de grandir depuis 1995. Pratiquement inexistantes en 1995, avec une part de nuitées de 1 %, les hôtes de ces pays ont généré 10 % des nuitées hôtelières en Suisse en 2012. En regard d'autres pays, la Suisse est donc bien positionnée sur ces marchés en croissance, ce qui peut être mis au crédit des différents programmes d'impulsion lancés par Suisse Tourisme (chap. 6.4.2).

En dépit de la forte croissance des pays du BRIC et des Etats du Golfe, la Suisse et ses traditionnels marchés proches demeurent toutefois d'une importance cruciale pour le secteur touristique suisse, pas seulement en raison de la part élevée de nuitées générées, mais encore parce que cette clientèle sillonne la Suisse entière. En revanche, les hôtes provenant des nouveaux marchés portent plutôt leur choix sur les grands sites touristiques, d'où l'importance majeure de la stratégie duale de Suisse Tourisme, qui consiste à s'engager fortement sur les marchés stratégiques en croissance tels que les pays du BRIC ou les Etats du Golfe, sans toutefois négliger les marchés traditionnels.

2.10 Conclusions

L'évolution du tourisme depuis 1990 montre que les fortes baisses du début des années 90 ont laissé place dans l'ensemble à un mouvement à la hausse à partir de 1996, stimulé en particulier par le dynamisme des grandes villes et des autres régions. Cela posé, l'évolution dans l'espace alpin suisse, où les nuitées hôtelières ont affiché, durant toute la période allant de 1990 à 2012, une tendance à la stagnation voire à un léger recul, est en revanche moins réjouissante.

Aujourd'hui, le tourisme suisse se trouve dans une situation difficile. Le nombre des nuitées hôtelières a cédé plus de 7 % depuis 2008, et l'espace alpin, en particulier, a été frappé de plein fouet par la baisse de la demande (-13,3 %). Il s'ensuit que l'hôtellerie suisse traverse aujourd'hui une situation difficile sur les plans du rendement, du financement et des liquidités.

L'évolution récente observée dans l'hôtellerie suisse fait aussi mauvaise figure en comparaison internationale. Durant l'année civile 2012, la Suisse a enregistré une progression de 0,4 %, alors que les arrivées de touristes internationaux se sont inscrites à quelque 4 % à l'échelle mondiale. Dans le même temps, les arrivées de touristes internationaux en Europe ont grimpé de 3,4 %. La Suisse a donc perdu des parts de marché en comparaison avec les pays européens. Ce constat est particulièrement pertinent pour l'espace alpin suisse.

L'érosion continue de la durée de séjour de la clientèle représente un grand défi pour le tourisme suisse. Pour simplement maintenir le niveau des nuitées, l'hôtellerie suisse doit élargir constamment sa clientèle. La croissance des nuitées passe une substantielle augmentation des arrivées hôtelières.

Si l'on se penche sur l'évolution monétaire du tourisme suisse dans son ensemble, on remarque que celui-ci a suivi une courbe plus favorable que l'hôtellerie. Conjugué aux taux de fréquentation en hausse des remontées mécaniques suisses, ce phénomène donne à penser que le nombre des hôtes logés hors hôtellerie et celui des visiteurs à la journée ont gagné en importance ces dernières années pour le secteur touristique suisse.

3 Eléments d'explication de l'évolution du tourisme entre 1990 et 2012

3.1 Introduction

L'évolution du tourisme en Suisse depuis 1990 est marquée par une alternance de phases prononcées d'essor et de contraction (chap. 2.1). Si, depuis 1996, une tendance haussière de la demande se dessine sur le long terme à l'échelle de la Suisse, tel n'est pas le cas dans les régions de vacances alpines. Or tant la Suisse prise globalement que ses différentes régions disposent de nombreux atouts comme destinations touristiques. Le rapport présente ci-après des pistes permettant d'expliquer l'évolution du secteur touristique suisse au cours des deux dernières décennies.

Partant des forces et des faiblesses du tourisme suisse identifiées dans la stratégie de croissance 2010¹⁸, l'analyse approfondie des trois phases de baisse du tourisme suisse depuis 1990 permettra de tirer des enseignements concernant les faiblesses spécifiques. Enfin, le rapport s'arrêtera sur les influences de la conjoncture et du cours du franc suisse.

3.2 Les forces du secteur touristique suisse

Le secteur touristique suisse se caractérise par une multitude d'atouts¹⁹, qui reposent en particulier sur les quatre facteurs suivants:

1) Offre attrayante dans un paysage diversifié

Le tourisme suisse plonge ses racines dans la nature intacte et la valorisation des Alpes à la fin du XIX^e siècle. Ces facteurs constituent aujourd'hui encore, avec la variété des paysages sur un territoire très restreint, un atout important du tourisme suisse. De plus, la Suisse dispose d'une forte densité de sites et curiosités attrayants et facilement accessibles; elle organise des manifestations d'envergure, connues et populaires, dans les domaines du sport, de la culture et de l'économie; elle propose des cultures très diverses et se distingue par une authenticité marquée et par la vivacité de ses coutumes. Cette richesse en attractions touristiques est un critère clé du succès à notre époque avide de découvertes et d'authenticité.

2) Situation centrale en Europe et infrastructures de transport bien développées

Une force supplémentaire de la Suisse comme destination touristique est sa position géographique au cœur de l'Europe. Notre pays est de surcroît bien intégré dans les réseaux ferroviaire et autoroutier européens et il dispose d'importants accès aériens grâce aux aéroports de Zurich, Genève et Bâle-Mulhouse. Cette proximité des marchés émetteurs à forte demande touristique est un avantage dont l'effet sur la compétitivité est déterminant. Par ailleurs, le bon développement sur le territoire suisse des infrastructures de transport pour le trafic individuel motorisé, les transports publics et la mobilité douce constitue un atout essentiel de la place touristique suisse. Ces atouts ne sont pas seulement importants pour le rapport entre le prestataire et son client, mais encore pour le marché de l'emploi.

¹⁸ Cf. Conseil fédéral, 2010.

¹⁹ Cf. Conseil fédéral, 2010.

3) Personnel bien formé dans la branche du tourisme

Le bagage culturel toujours plus étoffé et plus diversifié des voyageurs exige un personnel toujours mieux formé. Or le système dual de formation de la Suisse répond bien à cette exigence. L'offre comprend toute une variété de filières de formation et de perfectionnement de rayonnement international dans les domaines de l'hôtellerie-restauration et du tourisme. Elle est proposée tant par des écoles spécialisées privées que les hautes écoles spécialisées publiques et les institutions universitaires. En raison notamment de la qualité de la formation, le niveau de qualification s'est amélioré dans l'hôtellerie-restauration. La part du personnel muni d'un diplôme tertiaire est passée d'un peu plus de 10 % en 2003 à environ 15 % en 2008. La progression du niveau de qualification dans l'hôtellerie-restauration a ainsi été nettement supérieure à la moyenne. Le personnel hautement qualifié dont dispose le tourisme suisse est une compétence clé dans la compétition internationale.

4) Image positive de la Suisse, sécurité et fiabilité

Le secteur touristique bénéficie enfin largement de la réputation du système démocratique suisse, qui se distingue par sa stabilité et le bon fonctionnement de ses institutions. La marque «Suisse» est un gage de confiance pour les touristes comme pour les investisseurs, ce qui constitue un avantage compétitif qu'il ne faut pas sous-estimer, en particulier face aux nouvelles places touristiques concurrentes qui apparaissent sur le marché.

Les atouts cités recèlent un gros potentiel touristique. La Suisse occupe d'ailleurs sans discontinuer, depuis sa première publication en 2007, la première place du «Travel & Tourism Competitiveness Report» produit par le Forum économique mondial (WEF). L'indice central de ce rapport est le «Travel & Tourism Competitiveness Index», qui rend compte de la compétitivité et du potentiel des places touristiques. Selon le WEF, donc, la Suisse a le potentiel touristique le plus élevé au monde.²⁰

Comme indiqué plus haut, malgré ses multiples atouts et son potentiel élevé, le tourisme suisse – en particulier le tourisme de vacances – tend à stagner sur le long terme depuis 1990, alors que le tourisme international est en forte croissance²¹. Cette faible dynamique soulève des questions quant à d'éventuels déficits du secteur touristique suisse, des questions auxquelles il faut apporter des réponses en analysant les diverses phases de recul qu'a connues la branche et en tenant compte de divers autres aspects.

3.3 Analyse des trois phases de baisse du tourisme en Suisse depuis 1990

Comme il ressort du chapitre 2.1, l'évolution du secteur touristique suisse depuis 1990 peut être subdivisée en trois phases de contraction et deux phases d'essor successives. Le présent chapitre vise à identifier les causes sous-jacentes à ces trois phases de baisse. Il sera ensuite possible de dégager, sur cette base, tant les faiblesses que les forces de la branche touristique suisse.

Le développement d'une région touristique découle de l'interaction entre son offre touristique et la demande. Un développement positif ne sera possible que si l'offre touristique de la région répond aux besoins des clients. Le développement des destinations comporte une composante structurelle, une composante conjoncturelle et une composante non influençable. La composante structurelle englobe l'offre touristique, sa commercialisation et la

²⁰ Cf. WEF, 2007-2009, 2011, 2013.

²¹ Comme le rappelle la stratégie de croissance pour la place touristique suisse (Conseil fédéral, 2010), une phase de stagnation tendancielle de la demande touristique a déjà été observée en Suisse dans les années 70.

structure de la demande. Les facteurs conjoncturels sont par exemple la conjoncture économique de la Suisse, la conjoncture économique mondiale et le cours du change, qui affectent tous la demande touristique. Celle-ci subit également fortement l'impact d'événements imprévisibles et non influençables tels que les conditions météorologiques défavorables, les attentats terroristes ou les épidémies, qui pèsent sur l'activité de voyage à l'échelle mondiale.

3.3.1 La crise du début des années 90

La crise à l'orée des années 90 a été déclenchée avant tout par la globalisation du tourisme, qui avait atteint depuis le début des années 80 une dynamique sans précédent. Les vols *charters*, puis l'avènement des sociétés aériennes à bas prix ont induit une réduction rapide de la durée des trajets et une baisse des prix. En outre, favorisées par l'essor du trafic aérien toujours meilleur marché, de nouvelles destinations touristiques apparues sur le marché ont concurrencé les régions touristiques établies. L'évolution des besoins et l'expérience croissante des consommateurs de voyages et de vacances ont de surcroît renforcé ce mouvement d'internationalisation.

Dans le sillage de la mondialisation, la structure de la branche touristique s'est également modifiée. Si, durant les années d'après-guerre, les petites structures dominaient dans les pays touristiques, des chaînes hôtelières et de grandes entreprises touristiques actives à l'échelle mondiale se sont multipliées depuis lors. Grâce aux économies d'échelle et à des structures efficaces, celles-ci ont proposé leurs produits à des prix avantageux. Et comme il devenait toujours plus simple de comparer les prix grâce à l'évolution technologique, le prix a joué un rôle croissant dans le choix de la destination.

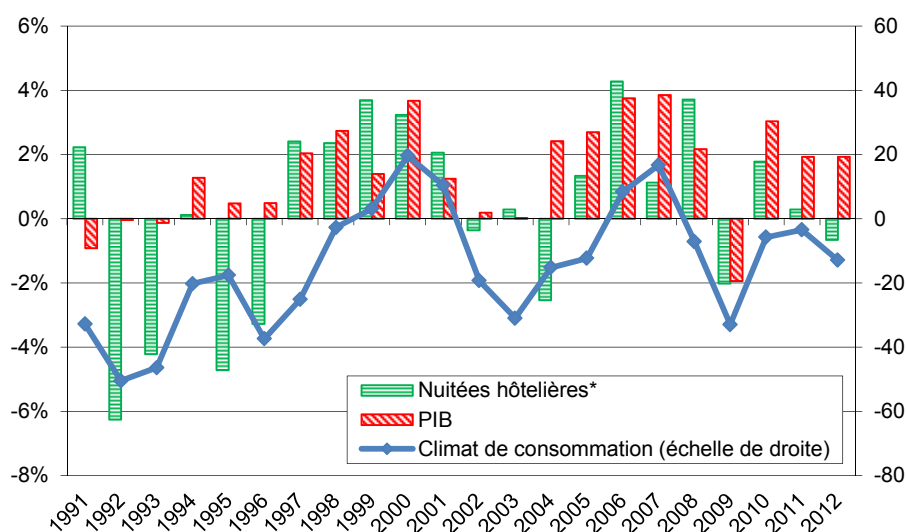
Le secteur touristique suisse n'était pas préparé à ce durcissement de l'environnement concurrentiel. La disparition de la protection que constituait la distance a mis en évidence les faiblesses du tourisme suisse. En raison des structures particulièrement morcelées et du niveau de prix généralement élevé en Suisse, les prix de l'offre touristique suisse n'étaient plus concurrentiels. Par ailleurs, le tourisme suisse présentait de graves lacunes quant à la qualité de l'offre et du service, à sa capacité d'innovation et à la prospection du marché, lacunes en raison desquelles la branche suisse du tourisme perdait continuellement des clients. La crise des années 90 a donc surtout été engendrée par des problèmes structurels. Le fait que la clientèle indigène autant qu'étrangère ait alors tourné le dos à la Suisse en témoigne²².

Mais des raisons conjoncturelles ont probablement renforcé la baisse de la demande, causée principalement par des éléments structurels. De fait, l'économie suisse traversait au début des années 90 une mutation structurelle douloureuse: dans le sillage de la mondialisation croissante de l'activité économique, nombre d'entreprises se restructuraient, entraînant une hausse du chômage et l'insécurité des salariés et des consommateurs²³. La conjoncture économique difficile et le climat de consommation défavorable qu'elle induisait ont eu un effet négatif sur la demande indigène (fig. 16).

²² Cf. Conseil fédéral, 1996.

²³ Cf. OFS, 2012b.

Figure 16: Influence de la conjoncture et du climat de consommation sur les nuitées hôtelières des résidents suisses



Nuitées hôtelières et PIB: croissance en % par rapport à l'année précédente.

Climat de consommation: indice

Source: OFS, BAKBASEL, SECO (* années touristiques).

Simultanément, outre la Suisse, les trois principaux marchés européens de provenance (Allemagne, France et Italie) tombaient en récession en 1993, entraînant l'effondrement de leur consommation privée. De plus, les fortes tendances à l'appréciation auxquelles était soumis le franc suisse du fait de politique monétaire très restrictive conduite par la BNS péjoraient la situation: entre 1992 et 1996, le franc s'est apprécié de 14 % par rapport aux devises européennes²⁴ et de 12 % vis-à-vis au dollar. Le renforcement du franc envers la livre sterling fut particulièrement marqué (+22 %). De ce fait, les vacances en Suisse devenaient sensiblement plus chères pour les clients étrangers. Cette combinaison de hausse des prix et de morosité économique s'est traduite par une forte baisse des nuitées²⁵. Le tassement du nombre des nuitées hôtelières a été particulièrement marqué, car le tourisme d'affaires, directement dépendant de la conjoncture, et le tourisme de vacances, dépendant du climat de consommation, ont été touchés.

En résumé, notons que la crise de la branche touristique survenue au début des années 90 provenait de causes aussi bien structurelles que conjoncturelles. L'offre touristique de la Suisse a été mise sous pression par la mondialisation du tourisme, notamment parce qu'elle n'était pas concurrentielle sur les prix. Les difficultés économiques qui prévalaient à la même époque et la forte appréciation du franc dès 1992 ont aggravé ces problèmes structurels. Cette conjonction a entraîné un recul de la demande touristique en Suisse.

3.3.2 La baisse de la demande entre 2001 et 2004

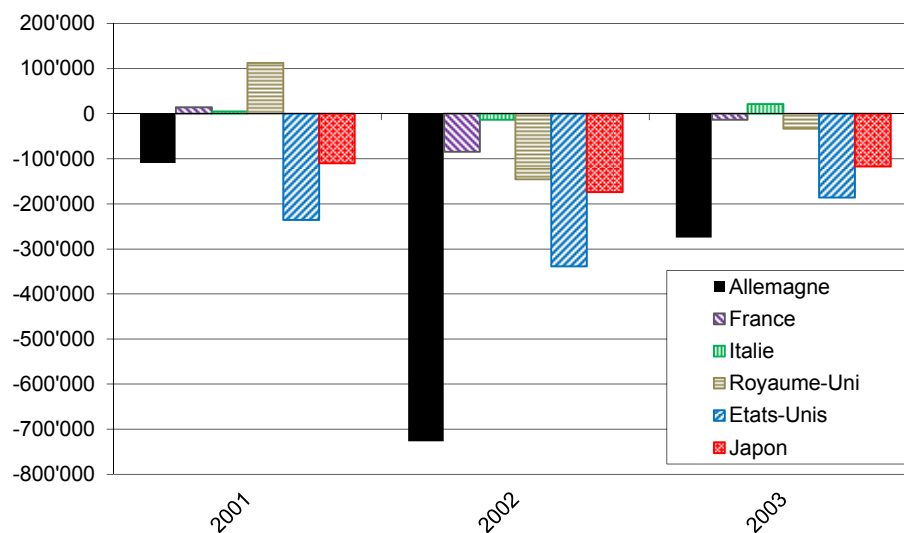
La baisse de la demande survenue entre 2001 et 2004 se distingue de la crise du début des années 90 en ce que, durant cette période, les clients étrangers ont été nombreux à se détourner de la Suisse, tandis que la demande touristique indigène tendait à stagner. Cette stagnation pourrait s'expliquer surtout par le marasme économique des premières années de la décennie. Bien que l'économie suisse n'ait pas régressé durant cette période, les consommateurs percevaient la situation négativement. Le climat de consommation morose s'est répercuté défavorablement sur la demande des nuitées hôtelières (fig. 16).

²⁴ Mesure sur la base du cours de l'euro.

²⁵ On trouvera une discussion détaillée de l'impact des cours de change sur la demande touristique au chap. 3.5.2.

L'analyse de l'évolution des nuitées hôtelières pour les cinq principaux marchés étrangers et le Japon indique que la forte baisse de la demande étrangère a été en particulier causée par la faiblesse de la demande allemande (premier marché de provenance), américaine et japonaise (fig. 17). Pour l'ensemble de ces trois marchés de provenance, le nombre des nuitées a diminué de presque 2,3 millions de 2001 à 2003 compris, tandis que l'on notait un recul global des nuitées hôtelières de 2,5 millions pour les clients étrangers.

Figure 17: Evolution des nuitées pour les principaux marchés étrangers de 2001 à 2003



Base: années touristiques, comparaison par rapport à l'année précédente

Source: OFS, BAKBASEL

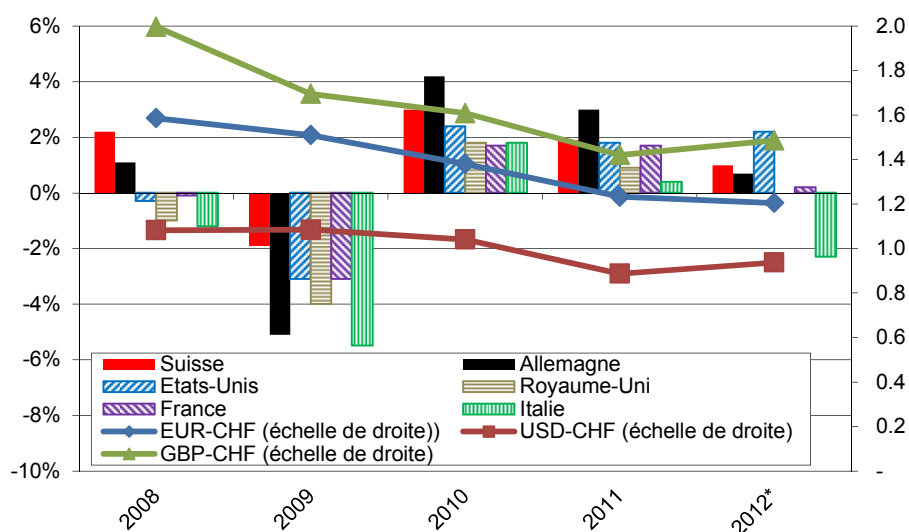
Des raisons conjoncturelles ont probablement été à l'origine de cette baisse de la demande dans chacun de ces trois pays. L'Allemagne, les Etats-Unis et tout particulièrement le Japon ont connu, entre 2001 et 2003, des années économiquement difficiles en raison pour une part de la bulle informatique. L'Allemagne a même glissé dans la récession en 2003. En outre, la forte appréciation du franc face à l'euro, au dollar et au yen a sans doute freiné la demande. Si le cours du franc par rapport à l'euro n'a progressé que modérément, le dollar a perdu près d'un cinquième de sa valeur envers le franc entre 2000 et 2003 (de 1.69 CHF/USD à 1.35 CHF/USD), ce qui a considérablement renchéri les vacances en Suisse. L'appréciation du franc face au yen a été plus importante encore: 100 yens coûtaient encore 1.58 franc en 2000, contre 1.16 franc en 2004.

Par ailleurs, deux chocs exogènes ont amplifié le recul de la demande, en particulier celle des clients américains et asiatiques. Premièrement, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York ont ébranlé le monde. Ils ont paralysé abruptement le trafic aérien aux Etats-Unis, entraînant une chute du nombre de visiteurs américains en Suisse. De plus, les mesures de sécurité ont été drastiquement intensifiées à la suite des attentats, ce qui a également induit une baisse du nombre des voyages à l'échelle mondiale. Deuxièmement, l'épidémie de SRAS a aggravé la diminution de la demande des clients étrangers entre 2002 et 2003, un grand nombre de clients asiatiques en particulier renonçant à venir en Suisse.

3.3.3 Explication de l'évolution depuis 2008

La rapidité de la chute du nombre de nuitées depuis 2008, l'absence des clients étrangers surtout, à commencer par les européens, et la brève embellie de 2010 indiquent que la situation difficile du tourisme suisse tient avant tout à des causes conjoncturelles.

Figure 18: Evolution du PIB dans les cinq principaux marchés de provenance et en Suisse, force du franc



Evolution du PIB: croissance en % par rapport à l'année précédente (* données provisoires)
 Définition du cours de change: unités CHF / unités monnaie étrangère
 Source: BNS, Eurostat

Le premier grand recul de 2009 a été causé par la crise financière mondiale, qui a débuté en 2007 et s'est propagée à l'économie réelle en 2008. Les cinq principaux marchés de provenance du tourisme suisse (l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la France et l'Italie) sont tous entrés en 2009 dans une récession profonde pour certains (fig. 18). L'appréciation continue du franc depuis 2008 par rapport au dollar, à la livre sterling et à l'euro a renforcé la pression sur l'hôtellerie suisse, car – toutes choses égales par ailleurs – les prix relatifs en Suisse en ont été majorés. Il en a résulté une chute de la demande étrangère (plus de 6 % pour l'année civile 2009). De surcroît, l'économie suisse n'a pas pu se soustraire à la crise: elle a également glissé dans une récession, qui s'est traduite par une évolution négative des nuitées hôtelières des résidents suisses en Suisse (2009: -2,1 %). Au total, l'année civile 2009 s'est soldée par une baisse de 4,5 % des nuitées hôtelières.

L'année de crise 2009 a été suivie en 2010 d'une année caractérisée sur le plan international par une dynamique de rattrapage fulgurante. Les impulsions conjoncturelles étrangères se sont également fait sentir dans le tourisme suisse: les nuitées hôtelières d'étrangers ont progressé de plus de 1 % en 2010 par rapport à l'année précédente, bien que le franc se soit renforcé en 2010 également par rapport aux trois devises de référence (l'euro, le dollar et la livre sterling). L'économie suisse, elle aussi, a renoué avec la croissance en 2010, ce qui a eu un effet positif sur les nuitées hôtelières indigènes.

2011 a été marquée par un ralentissement de l'activité économique mondiale et par un souci croissant quant à la situation budgétaire des grands pays industrialisés. Ceux-ci avaient procédé à des augmentations massives de leurs budgets suite à la crise financière, afin de soutenir l'économie et de sauver les institutions financières en position critique. Le surendettement de nombreux Etats a indirectement induit une appréciation massive du franc tant contre l'euro que par rapport au dollar et à la livre sterling. Seule l'annonce de la Banque nationale suisse, en date du 6 septembre 2011, qu'elle ne tolérerait pas un cours CHF/EUR inférieur au seuil de 1.20 a permis d'enrayer la tendance. Les incertitudes économiques croissantes dans la zone euro et la surévaluation massive du franc ne sont pas restés sans effet sur le tourisme suisse: le nombre des nuitées hôtelières des étrangers a baissé de 3,5 % en 2011 par rapport à 2010; malgré une croissance économique de 1,9 %, les nuitées hôtelières indigènes sont restées pratiquement inchangées, ce qui indique que la force persistante du franc a aussi affecté négativement la demande intérieure.

Malgré le taux plancher fixé vis-à-vis de l'euro, le contexte est resté difficile en 2012 pour la branche du tourisme en Suisse. En dépit du cours de change minimum fixé à

1,20 CHF/EUR, le franc est demeuré nettement surévalué, ce qui a renchéri les vacances en Suisse. Simultanément, la situation conjoncturelle s'est encore assombrie en 2012, particulièrement en Europe de l'Ouest. L'Allemagne a fortement perdu en dynamique, la France et le Royaume-Uni ont stagné et l'Italie, un pays de provenance important pour le secteur du tourisme en Suisse, est même entrée en récession.

En résumé, retenons que la baisse de la demande depuis 2009 est avant tout dû à des facteurs conjoncturels²⁶, que la crise financière a dans un premier temps fait plonger la demande étrangère, mais que les difficultés de la branche touristique depuis 2011 sont surtout dues à la surévaluation du franc. Sur quoi le ralentissement économique en Europe de l'Ouest est venu aggraver la situation en 2012, ce qui explique en partie que les régions alpines et les grandes villes ont été diversement touchées (chap. 2.2). En 2009, tant les grandes villes que l'espace alpin ont enregistré des pertes importantes en termes de nuitées hôtelières. Ce fait résulte de la situation économique générale, puisque le tourisme d'affaires urbain, surtout dépendant de l'activité commerciale des entreprises, aussi bien que le tourisme de vacances alpin, qui dépend du pouvoir d'achat de la clientèle, ont contribué à la baisse de la demande. En 2011 et en 2012, la surévaluation du franc a joué un rôle plus important dans la diminution du nombre des nuitées: contrairement à l'espace alpin, les grandes villes ont enregistré une augmentation des nuitées hôtelières. On est en droit de penser que la baisse de la demande aurait bien plus marquée depuis 2009 sans les mesures spéciales arrêtées par le Conseil fédéral, puis mises en œuvre par Suisse Tourisme et la SCH (chap. 6.4).

3.4 Faiblesses structurelles du tourisme suisse

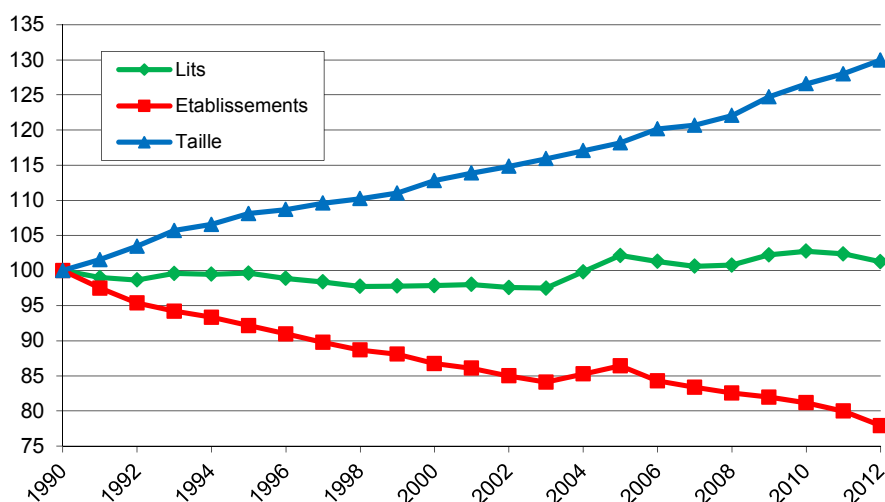
Les causes des diverses phases de baisse du tourisme suisse et d'autres considérations supplémentaires permettent d'identifier les faiblesses suivantes dans le secteur touristique suisse.

3.4.1 Lacunes structurelles au niveau opérationnel

Bien que l'hôtellerie soit engagée depuis 1990 dans une mutation structurelle continue (fig. 19), les petites structures restent dominantes dans le secteur du tourisme en Suisse.

²⁶ Cela posé, le recul de la demande a aussi mis au jour des problèmes structurels qui compliquent les efforts d'ajustement aux fluctuations conjoncturelles.

Figure 19: Mutation structurelle du secteur de l'hôtellerie en Suisse



Indice: 1990 = 100

Source: OFS, BAKBASEL²⁷

Par exemple, dans l'hôtellerie, près de 90 % des établissements disposent au maximum de 50 chambres. Ces PME génèrent environ la moitié des nuitées hôtelières et à peu près un tiers du chiffre d'affaires de la branche hôtelière suisse. La petite et moyenne hôtellerie réalise donc en moyenne des revenus par nuitée nettement inférieurs à la moyenne de la branche. De plus, le taux d'occupation des petits et moyens établissements hôteliers est souvent faible, ce qui se répercute aussi négativement sur leur rentabilité. Cette faible rentabilité a d'une part pour conséquence que les investissements de remplacement nécessaires sur le long terme ne peuvent pas être réalisés. D'autre part, elle entrave aussi les innovations nécessaires à l'exploitation. Globalement, les hôtels concernés perdent encore de ce fait en compétitivité. Dans un tel contexte, il faut s'attendre à ce que le changement structurel entamé en 1990 se prolonge encore²⁸.

La diminution du nombre d'établissements au cours des deux dernières décennies a frappé les catégories d'étoiles inférieures et les régions rurales dans une mesure supérieure à la moyenne. Comme le nombre de lits est par ailleurs resté à peu près inchangé, la taille moyenne des établissements a donc nettement augmenté pendant la même période. Cette évolution devrait avoir un effet positif sur le taux d'occupation et, de ce fait, sur la compétitivité de l'hôtellerie suisse. En effet, des études empiriques montrent que les grands établissements touristiques sont en mesure d'exploiter des avantages de taille, ce qui leur permet de maintenir les coûts à un niveau comparativement bas.

Parallèlement, les études empiriques indiquent que la part des hôtels de luxe et de première catégorie est importante, parce qu'ils peuvent généralement mieux utiliser leurs capacités et sont par conséquent en mesure de générer des revenus plus élevés²⁹. Les établissements de cette catégorie sont en outre souvent des entreprises phares, qui s'engagent fortement dans le développement de l'offre pour l'ensemble de la destination. En outre, ces véritables emblèmes concourent activement à la bonne image de la destination et ils attirent une clientèle au pouvoir d'achat moins sensible à la conjoncture. A cet égard également, le tourisme suisse tire moins bien son épingle du jeu que d'autres pays, en particulier son principal con-

²⁷ Des statistiques officielles n'existent pas pour 2004. Les valeurs présentées proviennent d'une interpolation entre les valeurs de 2003 et celles de 2005. Le saut observable entre 2003 et 2005 dans le nombre d'établissements et de lits est dû à des facteurs méthodologiques liés à l'introduction de la nouvelle statistique de l'hébergement touristique.

²⁸ Une présentation détaillée de la structure de la branche touristique se trouve dans: Conseil fédéral, 2010, p. 23.

²⁹ Cf. BAKBASEL, 2010, BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

current, l'Autriche: en 2010, plus de 16 % des hôtels autrichiens appartenait aux catégories de quatre et de cinq étoiles, tandis qu'ils n'étaient en Suisse que 10 % à se situer au sommet de la hiérarchie hôtelière³⁰.

De plus, le positionnement du secteur de l'hébergement dans son ensemble n'a pas pu être défendu malgré les fermetures consécutives à l'ajustement structurel. Bien au contraire, on observe que l'offre hôtelière tend vers les catégories à bas prix dans l'espace alpin suisse³¹. On peut déduire cette perte de qualité du fait que le nombre de lits d'hôtel quatre et cinq étoiles a nettement reculé dans l'espace alpin suisse entre 2000 et 2010, alors que la catégorie sans étoile et les établissements hôteliers non classés ont gagné beaucoup de terrain. L'une des causes possibles de cette évolution négative en Suisse pourrait résider dans le fait que les établissements hôteliers ont dû renoncer à des réinvestissements en raison de la faiblesse de leurs marges. Ils perdent ainsi en qualité sur le long terme et migrent de la catégorie élevée vers les catégories à bas prix.

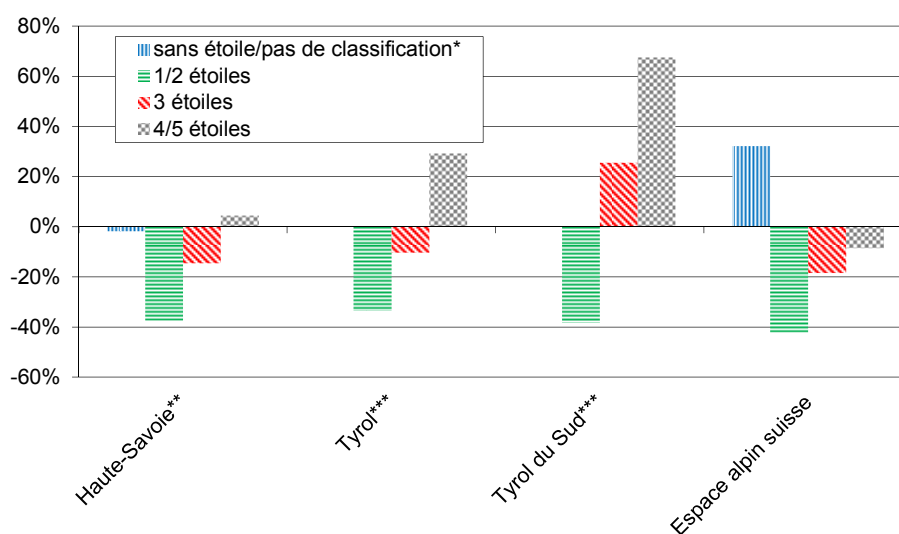
Il est frappant de constater que cette évolution se distingue clairement de la tendance observée dans les régions environnantes de l'espace alpin (fig. 20). Mais il faut noter à cet égard qu'il est difficile de comparer directement les catégories d'étoiles en usage en Suisse avec celles utilisées à l'étranger. D'une part, en effet, les exigences posées aux catégories varient d'un pays à l'autre. D'autre part, les incitations données aux établissements hôteliers pour qu'ils entrent dans un classement sont également différentes selon les pays. Par exemple, la classification est facultative en Suisse, alors qu'elle est obligatoire en Autriche et en Italie.

Il convient en outre de relativiser: les établissements hôteliers suisses classés atteignent souvent, en particulier dans l'hôtellerie de haut niveau, les plus hauts standards sur le plan international. En outre, l'évolution positive du nombre d'hôtels certifiés dans le cadre du programme Q de la Fédération suisse du tourisme (FST) montre qu'une grande importance est accordée à la qualité et que des efforts conséquents sont consentis à cet égard. Le programme qualité permet aux exploitations touristiques d'examiner, d'assurer et d'optimiser de manière ciblée la qualité de leurs prestations. L'objectif est d'accroître le souci de la qualité dans les entreprises, de promouvoir la coopération entre les divers prestataires et de maintenir à un niveau élevé la qualité des prestations fournies par le secteur touristique suisse.

³⁰ Cf. BAKBASEL, 2011.

³¹ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

Figure 20: Evolution du nombre de lits entre 2000 et 2010 dans diverses régions de référence, par catégorie d'étoiles.



Source: BHP - Hanser und Partner AG, 2012

* Catégorie sans étoile en Haute-Savoie, pas de classification en Suisse.

** Nombre de chambres converti en nombre de lits.

*** Tous les hôtels sont classés.

En outre, la part de l'hôtellerie dans la branche de l'hébergement est également importante pour le succès d'une destination. Plus les lits d'hôte sont gérés intensivement et professionnellement, plus le taux d'occupation des capacités est généralement élevé. Par ailleurs, des études ont montré que la présence massive de résidences secondaires non louées peut être problématique pour la performance économique d'une destination³². Or la proportion de résidences secondaires est particulièrement élevée dans nombre de régions de Suisse. Elle dépasse même 50 % de l'ensemble des logements dans de nombreux endroits. Au Valais, au Tessin et dans les Alpes vaudoises, environ un dixième seulement des lits d'hôte est un lit d'hôtel.

Les lacunes structurelles décrites au niveau des établissements hôteliers contribuent probablement à ce que le financement constitue un important défi pour les hôteliers de l'espace alpin. Comme il est précisé plus haut, les marges souvent faibles dans l'hôtellerie conduisent à repousser des réinvestissements nécessaires. De plus, en particulier s'agissant de l'hôtellerie de vacances dans l'espace alpin, les hôteliers qui envisagent des projets de construction ou d'importants projets d'aménagement affrontent le défi qu'une partie du capital investi n'est pas rentabilisable selon les conditions usuelles. Ce point transparaît dans le fait que la valeur de rendement d'un hôtel, même selon une projection optimiste des taux d'occupation et des revenus réalisables, est nettement inférieure aux coûts d'investissement de l'hôtel dans les conditions-cadre actuelles. La différence entre les coûts d'investissement et la valeur de rendement engendre une lacune de financement. Celle-ci semble s'expliquer principalement par le caractère saisonnier de la demande dans l'espace alpin, qui induit un faible taux d'occupation moyen des lits (env. 30 à 40 %)³³. En outre, la lacune de financement paraît aussi être liée aux structures d'exploitation et au niveau élevé du coût de construction et des frais d'exploitation (chap. 3.4.3). BHP - Hanser und Partner AG évalue à 25-

³² Cf. BAKBASEL, 2010.

³³ Vu que l'ensemble de l'espace alpin est soumis à une saisonnalité analogue, la lacune de financement qui en résulte ne devrait pas être une spécificité suisse, mais se vérifier dans les autres régions alpines. Cependant, deux raisons font que cette lacune de financement devrait être plus aiguë en Suisse: d'une part, le niveau comparativement élevé des frais découlant des prestations intermédiaires de la construction renchérisse le coût de construction et, d'autre part, les frais d'exploitation élevés des établissements suisses rongent leur valeur de rendement.

30 % cette lacune de financement moyenne dans l'espace alpin suisse. Il s'ensuit que ressources doivent être générées par d'autres moyens pour réaliser un projet. Dans un passé récent, la solution est principalement venue de subventionnements croisés par la vente ou la location permanente de résidences secondaires.

Outre le problème qu'une partie du capital investi n'est pas rentabilisable, le financement hôtelier pose d'autres défis. Par exemple, de nombreux hôtels de vacances sont construits dans des zones périphériques. De ce fait, il n'y a guère d'alternative pour l'utilisation du bâtiment lorsque l'exploitation de l'hôtel n'apporte pas le succès escompté. Pour les banques, il s'agit là d'un risque accru. C'est pourquoi, malgré la constitution d'une hypothèque, l'immeuble ne peut souvent être mis en gage qu'à concurrence de 60 % de sa valeur de rendement ou son évaluation repose sur des hypothèses très conservatrices. Simultanément, une part de fonds propres importante est nécessaire en cas de grands investissements, la branche de l'hôtellerie requérant des capitaux importants. Compte tenu de la situation financière souvent serrée des établissements hôteliers, l'obtention de fonds pour les projets de construction ou de transformation est susceptible de constituer un obstacle supplémentaire.

A l'image de ce que l'on observe dans le secteur de l'hébergement, les petites exploitations dominent dans la restauration et les remontées mécaniques. La bonne moitié des quelque 19 000 restaurants de Suisse comptent moins de six collaborateurs. Cette structure fragmentée de la branche se reflète aussi dans les chiffres d'affaires: 80 % des restaurants et les deux tiers des entreprises de remontées mécaniques réalisent des chiffres d'affaires inférieurs à un million de francs³⁴. Pourtant, la branche des remontées mécaniques a connu ces dernières années en Suisse, tout comme l'hôtellerie, un processus constant de concentration. On dénombrait encore 668 entreprises de transport à câbles en 1981, contre seulement 505 en 2010³⁵.

3.4.2 Des structures de destination morcelées

La situation des structures de destination est semblable à celle des structures d'exploitation: leur morcellement géographique est important en Suisse. Selon la FST, on dénombrait en 2012 en Suisse pas moins de 561 offices du tourisme, syndicats d'initiative et autres organisations touristiques. Si 444 d'entre eux n'étaient actifs localement qu'au titre de l'«embellissement des lieux», 117 organisations touristiques étaient donc tout de même engagées dans le marketing de leur région.

La cause de ce morcellement prononcé réside sans doute avant tout dans la structure fédérale de la Suisse. En raison de la répartition des rôles entre la Confédération, les cantons et les communes, diverses tâches sont exécutées aux différents niveaux de l'Etat, ce qui a entraîné la multiplication des organisations. C'est ainsi que les premiers offices du tourisme ont vu le jour dès la fin du XVIII^e siècle. Ils avaient pour premier objectif d'attirer les visiteurs. Simultanément, ils se sont engagés dans le développement des infrastructures et des attractions et curiosités touristiques. Ces organismes étaient financés par les taxes de séjour communales et d'autres ressources communales³⁶. La prépondérance du financement communal est probablement à la base du lien très serré entre les offices du tourisme et leur commune («esprit de clocher»). Ce facteur, allié aux importants intérêts particuliers des communes touristiques, a sans doute entravé la constitution de destinations suprarégionales. Il y a en effet lieu de penser que des résistances à l'encontre de destinations plus larges s'expriment tant au niveau de la population (par crainte d'une perte d'identité) que de la classe politique locale (qui devrait céder des compétences à une instance supérieure)³⁷.

³⁴ Une présentation détaillée de la structure de la branche touristique se trouve dans: Conseil fédéral, 2010, p. 23.

³⁵ Cf. Remontées mécaniques suisses, 2012

³⁶ Cf. Tissot, 2012.

³⁷ Cf. Bieger et Laesser, 1998.

Ces structures «historiques» présentent divers inconvénients assez importants, à commencer par l'organisation institutionnelle des destinations: leur découpage politique ne correspond pas aux exigences fonctionnelles. La disjonction qui en résulte entre les bénéficiaires et ceux qui supportent les coûts peut entraîner des problèmes pour le financement du marketing de la destination, en raison des risques de parasitisme. De plus, le manque de congruence des espaces fonctionnels et juridiques entrave l'élaboration de stratégies touristiques coordonnées. En outre, la fragmentation des destinations a pour effet que celles-ci peinent à se profiler dans le paysage touristique globalisé, parce que leurs ressources de marketing n'atteignent pas la masse critique requise. Par ailleurs, la capacité d'adaptation des structures de destination aux conditions du marché et de production est insuffisante, car les destinations suisses sont intégrées dans des milieux bâtis qui, hérités de l'histoire, remplissent une fonction d'habitat et d'espace vital pour la population locale. Cet aspect pèse d'autant plus lourd que nombre de destinations historiques de Suisse présentent des déficits considérables quant à l'atmosphère générale, la densité des attractions et la mise en scène de l'expérience touristique.

Enfin, pour d'importantes destinations à forte activité touristique, le tourisme représente sans conteste l'industrie phare. Il peut en résulter des moyens d'action pour l'agglomération et, grâce aux réseaux de sous-traitance, aux connaissances touristiques accumulées et à l'attrait du marché de l'emploi, des atouts qui ont un effet positif sur la productivité des établissements de la destination. Les destinations de ce type ont en plus l'avantage de pouvoir se profiler plus facilement que les petites destinations sur un marché du tourisme caractérisé par une offre pléthorique.

Le défi que représente le morcellement des destinations va se poser de manière plus aiguë à l'avenir, notamment eu égard au mouvement de concentration des organisations touristiques observé ces dernières années dans d'importantes places touristiques concurrentes. Par exemple, selon Tirol Werbung³⁸, le Tyrol comptait encore plus de 250 organismes touristiques avant 1996, contre seulement 34 en 2011. Dans une première phase, ce mouvement de concentration a été encouragé par le Land du Tyrol, qui a financièrement soutenu les fusions volontaires d'organisations touristiques entre 1997 et 2002. Puis, dès 2003, le Land est intervenu directement dans le processus en pourvoyant à la fusion d'organismes touristiques³⁹.

En Suisse également, on observe régulièrement des efforts visant à améliorer les structures des destinations. On relève des processus dans ce sens dans tous les grands cantons touristiques. Ainsi, dernièrement, le nombre de destinations a été réduit de dix à cinq dans le canton de Berne. Cependant, comme en témoignent les deux projets cantonaux rejetés au Valais⁴⁰ et dans les Grisons⁴¹, c'est surtout la question du financement de la promotion touristique qui pose un problème. Les principales résistances aux nouveaux modèles de financement sont au moins en partie le fait des communes ou des organismes touristiques locaux, qui craignent de perdre des compétences financières.

3.4.3 Niveau élevé des coûts et des prix

Une autre faiblesse du secteur touristique suisse est le niveau élevé des prix. C'est ainsi que la dernière édition de «Travel & Tourism Competitiveness Report» du WEF place la Suisse au 139^e rang sur 140 pays étudiés en ce qui concerne la compétitivité-prix. Seule la France fait moins bien. Le niveau des prix élevé du tourisme suisse est dû pour une part à la structure de la branche. D'autre part – et c'est là très probablement le facteur déterminant –, le

³⁸ Cf. Tirol Werbung, 2013.

³⁹ Cf. Tirol Werbung, 2005.

⁴⁰ Révision de la loi sur le tourisme, rejetée le 29.11.2009.

⁴¹ Tourismusabgabegesetz (loi relative à la taxe touristique), rejetée le 25.11.2012.

tourisme suisse doit composer avec des prestations préalables beaucoup plus chères et un coût du travail nettement plus élevé que la concurrence étrangère.

Plusieurs études confirment que le secteur touristique suisse présente une moins bonne compétitivité-prix que les pays voisins. Par exemple, BAKBASEL (2012) a montré, en se fondant sur des indices comparatifs, que les prix de l'industrie touristique allemande, française, italienne et autrichienne étaient en moyenne 20 % inférieurs à ceux de la Suisse en 2010. Selon cette étude, les différences de prix par rapport à la Suisse oscillent entre 12 points (France) et 26 points de pourcentage (Italie). En 2010, l'industrie touristique de l'Autriche (principal concurrent de la Suisse) et de l'Allemagne proposaient des prix respectivement environ 24 % et 17 % inférieurs à ceux de la Suisse. Les handicaps en matière de prix étaient encore plus nets dans l'hôtellerie-restauration: dans les quatre pays voisins, les prix étaient en moyenne 22 % inférieurs à ceux de notre pays. Compte tenu de l'appréciation du franc depuis 2010, les écarts de prix se sont probablement encore creusés aujourd'hui.

Des écarts de prix semblables existaient déjà en 2006. En comparant les hôtels de vacances dans les régions alpines de Suisse, d'Autriche et du Tyrol du Sud, on constate que les prix des hôtels étaient nettement inférieurs à ceux de la Suisse en 2006. Parmi les types d'hôtels étudiés, les prix des hôtels autrichiens et sud-tyroliens étaient 20 à 30 % plus bas. De grandes différences étaient toutefois observées selon le type d'hôtel: tandis que les hôtels trois étoiles étaient très peu compétitifs sur les prix, les hôtels suisses à bas service, qui ont de ce fait peu de personnel et des prestations réduites, présentaient une relativement bonne compétitivité⁴².

Souvent, on avance l'argument de la qualité pour expliquer les prix plus élevés en Suisse. Par exemple, la Suisse a une densité relativement forte de grands chefs (selon le nombre de points au Gault Millau par habitant) et, de ce fait, un plus grand nombre de restaurants de la catégorie supérieure. Ce positionnement des restaurants, qui peut s'expliquer par le fort pouvoir d'achat dans notre pays, joue probablement un rôle sur le niveau des prix en Suisse. Mais cet «effet qualité» reste limité: les offices de la statistique, conscients de cet aspect, neutralisent autant que possible les distorsions dues à la qualité⁴³.

Le principal désavantage de la Suisse en matière de prix est dû au coût supérieur du travail et des prestations en amont. BAKBASEL (2008) estime que, en 2007, la branche touristique des quatre pays voisins a acheté les prestations préalables à un coût environ 16 % inférieur au prix payé par l'hôtellerie-restauration suisse. Les écarts sont compris entre 15 % (Allemagne) et 19 % (Italie). L'hôtellerie-restauration de l'Autriche, principal concurrent, a obtenu les prestations en amont 16 % meilleur marché que son homologue suisse. S'agissant du coût des prestations préalables, on relève de grandes différences, notamment dans l'industrie alimentaire et l'agriculture⁴⁴.

Les différences étaient encore plus nettes en ce qui concerne le coût du travail. Le coût unitaire de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le coût du travail corrigé des différences de productivité, était en 2007 dans les pays voisins environ 26 % inférieur à celui de la Suisse. Le plus gros écart apparaissait face à l'Autriche (44 %), tandis que l'Allemagne était pratiquement au même niveau que la Suisse⁴⁵. Le niveau élevé des salaires en Suisse explique probablement pour une part ce coût du travail supérieur. Bien que les gains de productivité dans la branche du tourisme soient inférieurs à ceux de l'économie dans son ensemble, les entreprises touristiques doivent largement s'aligner sur l'évolution des salaires pour pouvoir conserver un personnel qualifié, ce qui entraîne une hausse des rémunérations⁴⁶. Par ailleurs, selon

⁴² Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2009.

⁴³ Cf. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁴ Cf. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁵ Cf. BAKBASEL, 2008.

⁴⁶ Ce phénomène de charges salariales croissantes dans un secteur en raison des gains de productivité réalisés dans un autre secteur est entré dans la théorie économique sous le nom de «maladie des coûts» ou «loi de Baumol».

BAKBASEL, la productivité horaire du tourisme suisse est relativement faible, ce qui accentue les écarts salariaux.

Outre le coût des prestations préalables et le coût du travail, le coût de réalisation des projets hôteliers sont aussi nettement plus élevés en Suisse que dans les pays environnants. Par exemple, par rapport à ceux de la Suisse, le coût de construction d'un hôtel-type théorique de quatre étoiles étaient en 2004 16 % plus bas en Autriche et 10 % inférieurs en Allemagne. Si l'on compare les coûts de réalisation de projets hôteliers effectivement menés à chef, les différences de prix étaient encore nettement plus marquées. Ce n'est pas tout: les dépenses effectives pour les projets d'hôtel quatre étoiles en Suisse étaient nettement supérieures aux dépenses calculées selon le modèle théorique⁴⁷. Les standards de finition comparativement élevés, les matériaux particulièrement onéreux ou encore le rapport défavorable entre le nombre de chambres et l'infrastructure sont les raisons communément avancées pour expliquer cet état de fait. Dans un monde où les besoins de la clientèle évoluent toujours plus rapidement (chap. 4.1.3), un coût de construction élevé doit de surcroît être amorti plus vite, puisque le cycle de vie des infrastructures hôtelières tend à se raccourcir.

Le prix du terrain à bâtir, plus élevé en Suisse, vient s'ajouter au coût de construction, plus élevé également. Il est directement corrélé à la politique en matière de résidences secondaires. Bien que le sol soit une ressource rare dans l'ensemble de l'espace alpin, certains experts sont d'avis que la situation est plus tendue en Suisse qu'en l'Autriche et dans le Tyrol du Sud en particulier, où il n'est guère possible de construire de résidences secondaires. La concurrence pour le sol y est donc moins vive entre l'hôtellerie et le marché immobilier⁴⁸.

Un coût de construction plus élevé entraîne des coûts d'amortissement globalement plus élevés, que les hôteliers doivent couvrir par des prix plus hauts. De plus, ces coûts gonflent les ressources requises pour les projets hôteliers et sont souvent à l'origine d'une lacune de financement (chap. 3.4.1).

Il est révélateur que les chiffres de BAKBASEL (2012) indiquent que la compétitivité-prix du secteur touristique suisse s'est améliorée entre 2001 et 2008. En comparant les années 2001 et 2009, il apparaît que cette amélioration n'est pas seulement due à un cours du change plus favorable. Bien que le cours moyen de l'euro soit resté autour de 1.51 CHF/EUR, les écarts de prix ont baissé de 23 % à 13 % entre 2001 et 2009, soit une diminution de 10 points de pourcentage, selon BAKBASEL. Cette réduction du désavantage compétitif sur les prix tient donc au fait que le coût des prestations préalables, du travail et autres sont devenus moins désavantageux par rapport aux pays concurrents. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de savoir si cette évolution est due à une diminution des coûts en Suisse ou à une progression plus rapide des coûts dans les pays environnants.

3.5 Influences de la conjoncture et du cours du franc sur le secteur touristique suisse

L'évolution de la demande touristique depuis 1990 permet de déduire que le niveau élevé des prix pèse particulièrement sur le tourisme suisse lorsque des facteurs conjoncturels – comme une stagnation ou un ralentissement économique sur d'importants marchés émetteurs – ou la surévaluation du franc en accentuent les effets.

3.5.1 Influence de la conjoncture

La demande de biens et services touristiques dépend entre autres de la consommation privée en Suisse et à l'étranger. Celle-ci dépend quant à elle fortement de l'évolution écono-

⁴⁷ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2004.

⁴⁸ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

mique dans les pays de provenance, comme le montrent les phases de baisse de la demande au début des années 90, de 2001 à 2004 et, plus encore, en 2009. D'une part, la conjoncture influe directement sur le revenu disponible ou le taux de chômage, partant la capacité de consommer. D'autre part, la disposition à consommer est restreinte durant les périodes de vaches maigres (p. ex., si un consommateur est d'avis que son emploi est menacé en raison d'un fléchissement économique, il sera moins disposé à dépenser, même si son revenu n'a pas changé)⁴⁹. La conjoncture dans les principaux pays de provenance – dont la Suisse – exerce donc une grande influence sur la demande de prestations touristiques en Suisse⁵⁰.

3.5.2 Influence du cours du franc

Outre la conjoncture, les prix des biens touristiques influent sur la demande touristique en Suisse. Tant la valeur extérieure du franc que l'évolution relative des prix en Suisse revêtent ainsi une grande importance. Comme il est précisé au chapitre 3.4.3, les handicaps du tourisme suisse en matière de prix ont nettement diminué entre 2001 et 2009 grâce à l'évolution des coûts en amont, du coût du travail et d'autres coûts devenus relativement plus avantageux. Mais la forte appréciation du franc qui a suivi a réduit à néant cette évolution positive.

Une appréciation du franc peut induire les effets négatifs suivants sur la demande touristique en Suisse⁵¹:

- si le franc s'apprécie par rapport aux devises des pays de provenance, les vacances en Suisse renchérissent, ce qui entraîne une baisse de la demande issue des marchés concernés;
- de plus, une appréciation du franc par rapport aux devises des places touristiques concurrentes a pour effet que notre pays devient comparativement plus chère, ce qui peut inciter les clients des pays tiers à opter pour des vacances dans ces destinations au détriment de la Suisse;
- enfin, le renforcement du franc accroît le pouvoir d'achat des Suisses à l'étranger, ce qui – toutes choses étant égales par ailleurs – peut conduire par effet de substitution à un recul de la demande indigène.

L'appréciation de la monnaie nationale met donc sous pression tant la demande étrangère que la demande domestique. Des études empiriques actuelles, qui ont estimé la corrélation entre les fluctuations du cours de change réel⁵² et la demande touristique en Suisse, montrent que l'élasticité au cours de change du tourisme suisse oscille, selon le marché de provenance, entre -0,57 (Russie) et -1,77 (Pays-Bas). Le cours du franc n'a pas eu d'effet significatif sur le choix de la destination de voyage des clients japonais. Autrement dit, selon ces estimations, une appréciation réelle du franc de 10 % induit une diminution des nuitées hôtelières de 17,7 % chez les clients hollandais, alors que la même appréciation n'engendre qu'une baisse de 6 % des nuitées hôtelières achetées par la clientèle russe.

Les causes expliquant ces différences sont multiples. Les clients venant de marchés éloignés se montrent moins sensibles au cours de change, parce qu'ils visitent souvent la Suisse dans le cadre d'un voyage en Europe. En revanche, les clients des marchés européens proches peuvent assez facilement substituer un autre pays alpin à la Suisse, ce qui, conformément à la théorie économique, accroît la sensibilité au prix.

⁴⁹ Cf. Doytchinov, 2009.

⁵⁰ Cf. Credit Suisse, 2010, Abrahamsen et al., 2009 ou Stettler et al., 2011.

⁵¹ Cf. Abrahamsen und Simmons-Süer, 2011, Stettler et al., 2011 ou Baldi et Brunner, 2010.

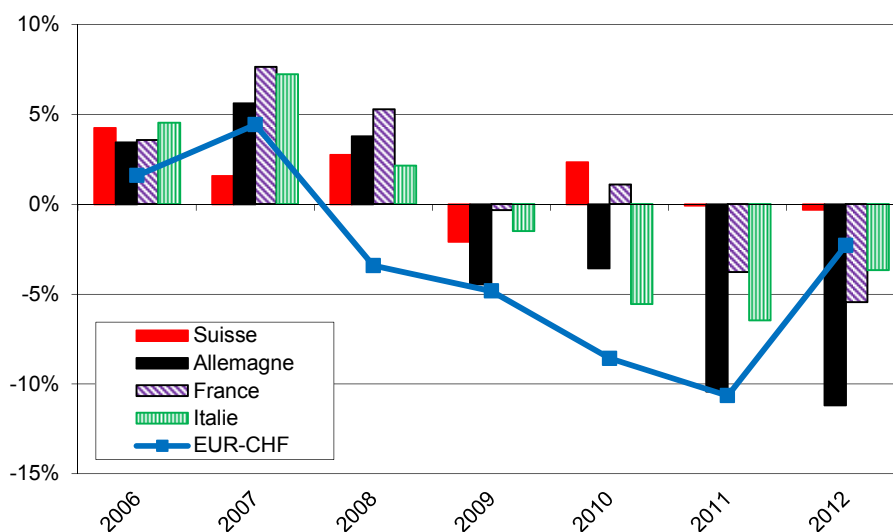
⁵² Le cours de change réel tient compte de l'évolution du cours de change et de l'évolution des prix. Concrètement, le cours de change nominal est utilisé pour convertir le niveau des prix des deux pays dans une monnaie. Sur cette base, il est possible de comparer directement le niveau des coûts et son évolution entre deux pays.

Bien que la relative facilité de substitution vaille aussi pour les clients suisses, leur sensibilité au cours de change devrait être nettement moindre que celle des clients issus de marchés étrangers proches. Une raison importante réside dans les coûts de voyage, qui sont plus élevés en cas de séjour à l'étranger. De plus, un certain lien affectif à leur pays, en particulier aux Alpes suisses, encourage probablement les Suisses à ne pas réagir autant aux fluctuations de prix induites par le cours de change.

Les effets de l'appréciation d'une monnaie sont décalés dans le temps. Des études ont montré que six mois à une année peuvent s'écouler entre l'appréciation et les effets sur la demande. Ce décalage s'explique par l'horizon de planification relativement long des vacances à l'étranger. En outre, la sensibilité des nuitées hôtelières au cours de change s'est légèrement accentuée depuis les années 70. Cette évolution est due, à tout le moins en partie, à l'accès de nos jours simplifié aux comparaisons de prix⁵³.

La corrélation entre le cours CHF/EUR et les nuitées hôtelières des clients suisses, respectivement des clients issus des marchés européens proches corrobore l'hypothèse ci-dessus, à savoir que les Suisses réagissent aux modifications du cours de change, mais moins fort que les clients du reste de l'Europe. L'analyse descriptive révèle en outre un décalage temporel entre l'appréciation du franc et la réaction des clients. Ainsi, le nombre de nuitées générées par des clients venus des pays européens environnants a évolué encore positivement en 2008, bien que le franc se soit apprécié de plus de 3 % par rapport à l'euro (fig. 21).

Figure 21: Corrélation entre le cours de change et la demande de nuitées hôtelières par les clients des principaux marchés européens proches et de Suisse



Croissance en % par rapport à l'année précédente

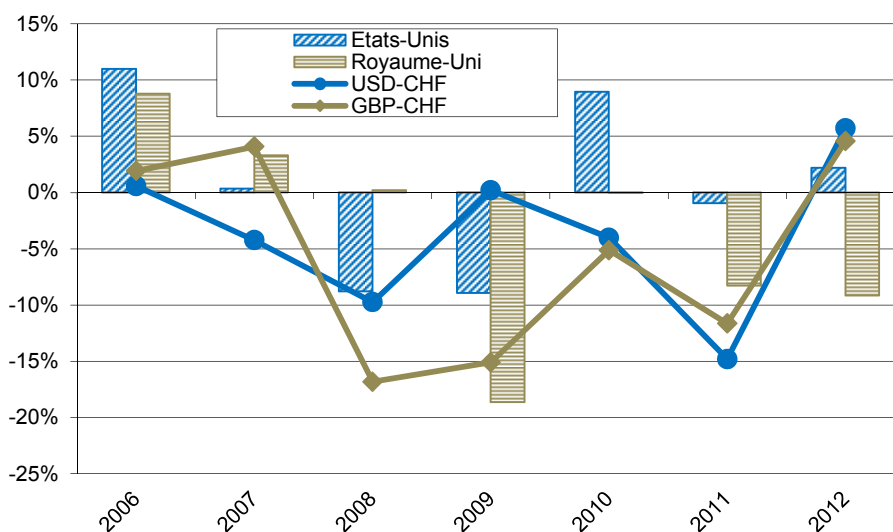
Définition du cours de change: CHF par euro

Source: OFS, BNS

L'évolution des nuitées de clients venus du Royaume-Uni et des Etats-Unis permet de déduire la même corrélation: à peu d'exceptions près, on y observe une corrélation nette et décalée dans le temps (fig. 22).

⁵³ Cf. Baldi et Brunner, 2011.

Figure 22: Corrélation entre le cours de change et la demande de nuitées hôtelières par les clients du Royaume-Uni et des Etats-Unis



Croissance en % par rapport à l'année précédente

Définition du cours de change: unité de CHF par unité de monnaie étrangère

Source: OFS, BNS

L'influence du cours de change est particulièrement marquée lorsqu'elle est renforcée par un effet conjoncturel. La force du franc induit donc en particulier une baisse prononcée de la demande si l'économie d'importants pays de provenance faiblit parallèlement. Cependant, inversement, il peut aussi arriver que la conjoncture compense l'effet du cours de change. On a observé pareille situation notamment en 2010, lorsque les nuitées des clients français, américains et suisses augmentaient, alors que les cours CHF/EUR et CHF/USD évoluaient nettement en défaveur du tourisme suisse.

3.6 Conclusions

Le secteur touristique suisse a connu, depuis la crise touristique du début des années 90, une mutation structurelle suivie en particulier d'une amélioration de la structure de l'hôtellerie. C'est ainsi que la taille moyenne des établissements a continuellement augmenté. Pourtant, les discussions menées au chapitre 3.4.1 montrent que l'hôtellerie présente encore des faiblesses structurelles. Par exemple, les établissements hôteliers restent en moyenne plutôt de petite taille. En raison de leurs structures actuelles et dans les conditions (de prix) qui prévalent en Suisse, nombre d'établissements peinent à générer des rendements permettant de procéder aux investissements de remplacement et aux innovations nécessaires sur le long terme. A ce sujet, les experts⁵⁴ estiment que les besoins d'investissement sont au moins de 500 millions de francs par an seulement pour préserver la qualité et les capacités actuelles de l'hôtellerie dans l'espace alpin suisse. On estime par ailleurs à 500 millions de francs l'investissement annuel dans le secteur de l'hébergement de l'espace alpin entre 2007 et 2012⁵⁵. Mais comme ce montant comprend aussi bien l'investissement dans les rénovations que dans les constructions neuves, il semble que ce volume d'investissement n'ait pas suffi à préserver la substance de l'hôtellerie alpine suisse dans son ensemble.

La restauration, la branche des transports à câbles et, au total, les destinations touristiques de la Suisse tendent à connaître des problèmes structurels semblables à ceux de l'hôtellerie

⁵⁴ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁵⁵ Cf. Helbling Business Advisors AG, 2013.

suisse. De plus, le secteur touristique suisse pâtit d'un niveau de prix relativement élevé. Ces problèmes sont pour une part d'origine interne, car la structure morcelée de la branche rend les gains d'efficacité plus difficiles. D'autre part, elle souffre également de la cherté des prestations intermédiaires et d'un coût du travail nettement plus élevé, facteurs sur lesquels elle n'a pas prise.

Ces problèmes structurels empêchent le tourisme suisse d'exploiter de manière optimale, en s'appuyant sur ses grands atouts, son potentiel avéré. S'ils n'ont pas tant de poids en période de vaches grasses, les influences conjoncturelles négatives (p. ex. une dégradation de la situation économique ou une phase d'appréciation du franc) accentuent immédiatement les problèmes structurels. Pour le dire autrement, les problèmes structurels mentionnés permettent au tourisme suisse d'évoluer assez positivement, grâce à son potentiel important, pendant les périodes économiquement favorables. Mais si des problèmes conjoncturels surviennent, la demande touristique chute sans transition. Bien que des raisons conjoncturelles aient été la cause première des récentes crises touristiques, on ne saurait dénier que les difficultés structurelles déjà identifiées dans la stratégie de croissance 2010 persistent, en particulier dans l'espace alpin (chap. 4.1.1).

4 Les défis du secteur touristique suisse

En 2010, la stratégie de croissance pour la place touristique suisse a esquissé les principaux défis que doit relever le tourisme suisse en fonction des tendances lourdes attendues⁵⁶. Les analyses des chapitres 2 et 3 confirment que les défis mentionnés conservent leur pertinence. La première partie du chapitre 4 revient sur les défis identifiés dans la stratégie de croissance 2010.

Par rapport à l'analyse de 2010, deux défis sont venus s'ajouter dans l'intervalle. Premièrement, la force durable et marquée du franc renchérit depuis plusieurs années les biens et services du tourisme suisse. Deuxièmement, en mars 2012, le peuple suisse a accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires». Les nouveaux défis qui en résultent pour la place touristique suisse sont discutés en détail ci-après.

4.1 Les défis identifiés dans la stratégie de croissance 2010

4.1.1 Les déficits structurels du secteur touristique suisse

Le défi majeur pour la place touristique suisse réside dans les faiblesses structurelles à la fois des établissements et des destinations (chap. 3.4) et le niveau élevé des coûts, qui tient aussi à des facteurs structurels. Ces faiblesses font que le tourisme suisse ne peut pas suffisamment exploiter son potentiel.

Au niveau des établissements de l'espace alpin, il faut rechercher systématiquement la taille et les modèles optimaux, tout particulièrement dans le domaine de l'hébergement. A cet égard, force est de constater que les établissements d'une certaine taille sont mieux à même d'exploiter la saisonnalité de la demande. L'un des buts prioritaires consiste à mettre en place, dans l'espace alpin, des structures hôtelières efficaces et adaptées au marché, qui permettent une meilleure utilisation des capacités. Cet objectif ne signifie pas que les établissements de moindre taille n'ont aucune perspective. Les petits hôtels peuvent coopérer pour renforcer leur position sur le marché. En l'occurrence, la coopération ne doit pas s'arrêter à l'opérationnel: c'est aussi et surtout une ressource appropriée pour organiser l'offre et conduire des projets d'investissement. Dans le domaine des infrastructures, par exemple, les coopérations permettent aux hôteliers de réduire les frais d'infrastructure par chambre, qui contribuent grandement à la faible rentabilité de l'hôtellerie suisse de vacances (chap. 3.4.3). Par ailleurs, la coopération peut rendre l'offre d'une destination plus attrayante: le regroupement des ressources permet par exemple de réaliser un centre de *wellness* d'une certaine ampleur, au lieu de multiplier les petits espaces dans chaque établissement. Enfin, pour être concurrentiel et rester attractif en tant qu'employeur, la branche de l'hébergement doit encore améliorer la qualité, optimiser la prospection du marché et accroître la productivité.

Au niveau des destinations, le défi consiste surtout à concilier les mécanismes de l'économie de marché et les structures publiques. Il faudrait regrouper en organisations de taille appropriée les nombreux organismes touristiques publics ou mixtes, la forme et la taille de l'organisation dépendant de la tâche à accomplir. De plus, le périmètre géographique de responsabilité devrait idéalement être défini en fonction des principes du marché, plutôt que des structures institutionnelles. Les structures de gouvernance complexes du tourisme suisse, qui se partagent entre les trois niveaux de l'Etat (Confédération, cantons, communes), posent ici un véritable défi. Enfin, il convient aussi de s'attaquer aux déficits touchant à l'atmosphère générale et à la densité des attractions au niveau des destinations, tout

⁵⁶ Cf. Conseil fédéral, 2010, chap. 1.6.

en accordant une attention particulière aux offres qui atténuent le caractère saisonnier de l'activité touristique et améliorent donc l'occupation des infrastructures.

Remédier aux faiblesses structurelles mentionnées au niveau des établissements et des destinations devrait permettre de pallier le désavantage compétitif actuel du secteur touristique suisse en matière de coûts. En particulier, des structures d'exploitation plus efficaces devraient accroître la productivité du travail et réduire le coût relatif du travail et le coût unitaire. Des coopérations interentreprises touchant à la construction et à l'exploitation pourraient contribuer à abaisser encore les coûts de production.

Mais le problème des coûts élevés des prestations préalables, qui plombent la compétitivité-prix du tourisme suisse, resterait un grand défi. Pour l'industrie suisse du tourisme, ce problème signifie qu'elle doit continuer d'investir dans la qualité et dans les modèles d'exploitation qui visent à amortir la problématique des coûts en Suisse, afin de justifier des prix supérieurs. D'un autre côté, il convient d'améliorer les conditions générales de la branche sur le versant des coûts, comme le demande déjà la stratégie de croissance 2010.

4.1.2 La mondialisation

Au-delà de la résolution des déficits structurels, le mouvement de mondialisation représente probablement le deuxième défi en importance pour la place touristique suisse. Cette globalisation entraîne une pression concurrentielle accrue sur l'économie touristique indigène: dans la compétition planétaire à qui captera les flux de touristes, la Suisse se voit confrontée d'une part à de nouveaux concurrents, alors que, sur le marché national, les entreprises de tourisme sont d'autre part mises au défi par des sociétés étrangères, comme les chaînes hôtelières ou certains exploitants de *resorts*. Ces nouveaux acteurs établissent des normes internationales auxquelles les petites structures du secteur touristique suisse ne peuvent se soustraire. En même temps, la mondialisation offre aussi des chances au tourisme suisse. Ainsi, la tendance avérée, qui veut que voyager soit devenu plus simple, et la prospérité croissante dans de grandes économies comme la Chine ou l'Inde, lui ouvrent de nouveaux marchés à fort potentiel de croissance. Dans le sillage de la mondialisation, le glissement dans la provenance des clients et l'émergence des marchés en croissance décrits au chapitre 2.9 vont très probablement s'accroître. Comme ces clients ont des objectifs et des attentes nouvelles, cette évolution pose de grands défis aux acteurs du tourisme. Compte tenu de son expérience des marchés internationaux, Suisse Tourisme peut jouer un rôle important à cet égard.

4.1.3 Les changements dans les habitudes des voyageurs

Les motivations fondamentales du voyage et des vacances n'ont que peu changé au cours des 30 dernières années. Les loisirs, le délasserment et la régénération restent à l'origine de la demande touristique. Pourtant, divers processus devraient induire de nouveaux types de comportement parmi les clients. Citons par exemple l'individualisation et le souhait qui lui est lié de passer des vacances uniques en leur genre, à l'écart du tourisme de masse, les changements démographiques, qui suscitent de nouvelles formes de tourisme, par exemple le tourisme de la santé, ou l'augmentation des voyages brefs, due à la disposition croissante à la mobilité. De plus, la «multioptionnalité» devrait gagner en importance à l'avenir: les clients rechercheront simultanément l'authentique et l'inédit, la détente et l'activité, ce qui exigera flexibilité et polyvalence de la part des destinations à succès. Dans ce contexte, le domaine de l'hébergement conserve un rôle essentiel.

Conséquence de cette différenciation croissante, l'offre touristique doit être adaptée constamment aux changements d'habitude des voyageurs, dont l'expérience croissante accroît la compétence, et donc les exigences. Sur ce point également Suisse Tourisme peut faire valoir son expérience tirée des marchés étrangers. Les prestataires ne pourront répondre à ces attentes accrues et plus différenciées qu'en innovant, en se spécialisant et en optimisant le rapport qualité/prix.

4.1.4 L'évolution technologique

Ces 50 dernières années, les mutations technologiques qui ont le plus affecté le tourisme sont la motorisation croissante et le développement de l'aviation. Cette dynamique devrait se prolonger, bien qu'à un rythme ralenti, car l'efficacité croissante des ressources due au progrès technologique continuera à réduire les coûts de déplacement malgré la hausse des prix de l'énergie.

A l'avenir, l'évolution technologique touchera en particulier la distribution. L'internet continuera à gagner en importance comme moyen d'information. Grâce aux nouvelles technologies de la communication, les clients pourront organiser des voyages plus nombreux et plus complexes avant de les réserver au prix du jour. De plus, grâce à la Toile, les expériences de voyage peuvent s'échanger rapidement et se propager largement. Si le tourisme suisse veut rester compétitif, il doit redoubler d'inventivité pour saisir et exploiter à temps les chances induites par le progrès technologique.

4.1.5 Le changement climatique et les risques environnementaux

Les modèles climatiques indiquent que, dans les régions alpines, le réchauffement est beaucoup plus marqué que la moyenne générale. Le tourisme suisse se voit donc placé devant un défi larvé, qui comporte à la fois des risques et des opportunités. Le risque le plus patent, pour le tourisme d'hiver, est la perte d'attractivité qui menace parce que la limite de l'enneigement garanti s'élève et parce que l'atmosphère hivernale fait défaut en plaine. De plus, le changement climatique entraîne des modifications non souhaitées du paysage, et il accroît les dangers naturels.

Mais le changement climatique est aussi porteur d'opportunités. Par exemple, les Alpes suisses se situant au-dessus des domaines skiables des pays voisins, elles devraient gagner en attractivité en raison du changement climatique. Les autres chances résultant du changement climatique résident en particulier dans le tourisme estival. L'été à la montagne pourra se positionner davantage comme alternative aux régions méditerranéennes, plus exposées aux vagues de chaleur. De plus, les régions lacustres de Suisse deviendront plus attrayantes pour le tourisme balnéaire, tandis que les villes profiteront de cette «méditerranéisation».

Le secteur du tourisme est mis au défi de participer activement aux mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets⁵⁷. Il doit élaborer des modèles de durabilité, tout en diversifiant son offre (par exemple en renforçant le tourisme estival) et en réduisant les risques. Pour répondre aux défis du changement climatique et des menaces pesant sur l'environnement, il est indispensable de rationaliser l'usage qui est fait des ressources.

4.2 Le franc fort, un nouveau défi pour le secteur touristique suisse?

Comme il ressort du chapitre 3.5, le secteur touristique suisse souffre généralement lorsque la conjoncture mondiale faiblit ou que le franc s'apprécie, renchérissant ainsi encore les vacances en Suisse. L'actuelle fermeté du franc est de fait principalement responsable du reflux de la demande qui dure depuis 2011. Le franc fort a nettement aggravé le désavantage de prix de la Suisse par rapport à ses principaux concurrents que sont l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche (chap. 3.4.3). Compte tenu du fait que le franc risque de rester à un haut niveau, il s'agit de clarifier ci-après s'il faut considérer la force du franc comme un nouveau défi à long terme pour le tourisme suisse.

La situation tendue qui accompagne la crise de la dette souveraine dans l'UE s'est quelque peu calmée depuis que la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé qu'elle achèterait

⁵⁷ Cf. FIF, 2011.

si nécessaire sans limites des obligations émises par les Etats de la périphérie de la zone euro, afin de stabiliser la zone euro. Cette accalmie a également agi sur les marchés des devises. Le franc suisse, qui fait figure de monnaie refuge depuis des années, s'est sensiblement déprécié en janvier 2013 vis-à-vis de l'euro. Il a même atteint brièvement la barre de 1.25 CHF/EUR, son niveau le plus bas depuis la mi-2011 face à la monnaie européenne. La pression à la hausse sur le franc devrait toutefois perdurer, car en dépit de l'annonce de la BCE, la crise de la dette dans l'UE n'est pas résolue.

Cependant, la situation devrait se détendre ces prochaines années pour une autre raison encore: le renchérissement plus élevé dans la zone euro devrait avoir pour effet d'améliorer la compétitivité-prix de la Suisse malgré la force du franc. Ce différentiel d'inflation entre la zone euro et la Suisse provient de ce que les prix progressent plus rapidement dans la zone euro que dans notre pays. De ce fait, l'écart de prix entre la Suisse et la zone euro diminue lorsque le cours nominal de l'euro reste inchangé. Autrement dit, le différentiel d'inflation fait que le franc se déprécie en termes réels par rapport à l'euro⁵⁸. Il s'ensuit que l'influence de la force du franc devrait diminuer peu à peu ces prochaines années, pour peu que la BNS maintienne le taux plancher vis-à-vis de l'euro. Il s'ensuit que la force du franc ne saurait être taxée de nouveau défi à long terme.

Mais comme la force du franc accentuera probablement les handicaps sur les prix du tourisme suisse au moins durant les années prochaines, les acteurs de la branche touristique suisse doivent continuer à optimiser leurs achats et leurs procédures internes. Ainsi, le franc fort pourrait avoir un effet indirect positif à moyen terme sur les coûts du tourisme suisse, pour autant que les établissements adaptent leurs structures des coûts et qu'ils accordent à la maîtrise des coûts une attention plus soutenue qu'avant la crise.

4.3 L'initiative sur les résidences secondaire, un défi pour le tourisme suisse

L'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», acceptée le 11 mars 2012 par le peuple et les cantons, modifie les conditions-cadre du développement économique et touristique dans les régions de l'espace alpin, qui sont les premières concernées par l'initiative. Le présent chapitre s'arrête sur les répercussions de cette initiative sur le tourisme dans l'espace alpin suisse et présente des conclusions pour l'économie touristique et les pouvoirs publics. Préalablement, il met en lumière l'importance des résidences secondaires pour le développement économique et touristique de l'espace alpin suisse.

4.3.1 Les résidences secondaires, un facteur important du développement touristique de l'espace alpin suisse

La construction et l'exploitation des résidences secondaires représentent un facteur économique essentiel pour l'espace alpin. Selon des estimations, le nombre de résidences secondaires dans l'espace alpin suisse était d'environ 315 000 en 2010⁵⁹. La même année, les résidences secondaires ont généré un chiffre d'affaires de quelque 8 milliards de francs, investissement et utilisation cumulés. Le gros de ce montant ressortit de l'utilisation des quelque 315 000 résidences secondaires, qui a généré un chiffre d'affaires de 5,2 milliards de francs. Environ 2,9 milliards de francs ont été consacrés à la construction, la transformation ou la rénovation de résidences secondaires dans l'espace alpin en 2010.

Ce chiffre d'affaires se répartit sur de larges pans de l'économie de l'espace alpin. Outre l'hôtellerie-restauration, le commerce, les transports, l'immobilier et les services à la per-

⁵⁸ Un exemple chiffré illustrant les mécanismes sous-jacents du phénomène figure en annexe.

⁵⁹ Cf. BAKBASEL, 2013.

sonne, la construction, sous-traitants compris, bénéficie particulièrement des impulsions de l'activité liée aux résidences secondaires. L'évolution dans un passé récent montre l'importance des résidences secondaires pour le secteur de la construction dans l'espace alpin. Entre 2000 et 2010, environ 4000 résidences secondaires y ont été construites à neuf chaque année. Le volume d'investissement généré par cette activité a été en moyenne de 1,9 milliard de francs par an, soit environ 14 % des dépenses de construction dans l'espace alpin.

La construction et la vente de résidences secondaires est, pour l'hôtellerie de l'espace alpin, un facteur important dans le financement des investissements (chap. 3.4.1). Dans l'espace alpin, l'hôtellerie de vacances est confrontée à un défi fondamental, en ce que la valeur de rendement des établissements hôteliers est régulièrement inférieure aux frais d'investissement. Les raisons de cette situation résident dans la saisonnalité marquée de l'hôtellerie de vacances alpine et dans le niveau élevé du coût de construction. Du fait de cette constellation défavorable, une partie du capital investi n'est souvent pas rentabilisable. Selon les estimations disponibles, cette lacune de financement atteindrait en moyenne 25 % à 35 %⁶⁰.

Dans l'hôtellerie haut de gamme de l'espace alpin suisse, en particulier pour les hôtels de quatre et cinq étoiles, depuis le début des années 2000, cette lacune de financement tend de plus en plus à être comblée par des financements croisés provenant de la construction et de la vente de résidences secondaires. Entre 2007 et 2011, l'investissement annuel dans la construction hôtelière (constructions à neuf et transformations) a été de 400 à 450 millions de francs⁶¹. Selon les estimations actuelles, le volume de financement croisé par la construction et la vente de résidences secondaires durant cette période représente un montant compris entre 60 et 120 millions de francs par an (env. 15 % à 30 % du total des investissements de construction). Il importe également de noter que, ces deux dernières années, nombre de projets d'investissement de quelque envergure n'ont pu être menés à chef que grâce aux financements croisés couverts par la construction et de la vente de résidences secondaires.

Globalement, on estime que les résidences secondaires dans l'espace alpin ont permis de générer en 2010 une valeur ajoutée de 6,4 milliards de francs (6,1 % du total). En outre, quelque 75 000 emplois dépendent des résidences secondaires dans l'espace alpin (7,2 % du total). Au nombre des aspects positifs, citons encore les revenus fiscaux générés par les résidences secondaires. Premièrement, elles apportent des revenus fiscaux directs au titre de la valeur locative, de la taxe immobilière, des droits de mutation et de l'impôt sur les gains immobiliers. Par ailleurs, le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée générés en relation avec les résidences secondaires accroissent le substrat fiscal (bénéfices, revenus, effets de richesse). Certes, il n'existe pas d'estimations quant aux effets fiscaux de l'activité liée aux résidences secondaires dans l'espace alpin suisse. Mais des analyses de cas permettent de conclure que ces effets renforcent considérablement la capacité financière de certaines communes. Ce renforcement de la capacité financière accroît la marge de manœuvre des communes pour leurs investissements d'infrastructure, ce qui se répercute aussi positivement sur l'économie locale, et en particulier sur le tourisme.

Il s'ensuit que les résidences secondaires revêtent à n'en pas douter une grande importance pour le tourisme et pour l'économie de l'espace alpin. Mais il est également indiscutable qu'elles constituent simultanément un défi. Elles comportent aussi des inconvénients sérieux et occasionnent des coûts substantiels pour les régions touristiques de l'espace alpin⁶².

S'agissant des destinations de l'espace alpin, les «lits froids» représentent en particulier un défi de taille lié à la thématique des résidences secondaires. Des résidences secondaires in-

⁶⁰ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁶¹ En intégrant les investissements dans les villages de vacances, le total des investissements se monte à environ 500 millions de francs (cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2013).

⁶² Cf. Grischconsulta, 2013.

suffisamment occupées accroissent généralement les coûts des infrastructures de base, qui doivent être dimensionnées en fonction des occupations de pointe en haute saison (Noël/Nouvel An, février et juillet/août), alors qu'elles sont faiblement utilisées en moyenne annuelle. Les résidences secondaires sous-occupées ont aussi des effets négatifs sur l'aspect du site et le paysage de même que sur l'atmosphère d'une destination, ce qui peut porter préjudice à sa compétitivité. En outre, la construction de résidences secondaires va généralement de pair avec une consommation importante du sol, qui tend à accroître le prix du terrain à bâtir. En l'absence de contre-mesures efficaces, il peut en résulter une forte augmentation du coût du logement, avec un risque d'éviction de la population locale.

Du point de vue de la politique touristique, il faut en outre relever la concurrence potentielle que représentent les résidences secondaires pour les formes d'hébergement commerciales. D'une part, les résidences secondaires accentuent la pression concurrentielle à l'encontre de l'hôtellerie, puisqu'elles tendent à encourager la défection des clients réguliers. D'autre part, la demande croissante de résidences secondaires en lien avec la hausse des prix du terrain peut induire une incitation excessive à convertir des établissements hôteliers en résidences secondaires. Dans le contexte de la nécessaire mutation structurelle de l'hôtellerie, cette situation n'est pas problématique en soi, mais elle comporte le risque de voir des lits chauds se transformer en lits froids, et l'attrait de la destination s'éroder.

L'amélioration de la gestion et des taux d'occupation des résidences secondaires existantes revêtent donc, dans un tel contexte, une haute importance du point de vue de la politique touristique. Sur le plan fédéral, cette thématique est inscrite depuis 2011 dans la loi sur l'aménagement du territoire (art. 8, al. 3, let. c). L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a réuni les possibilités d'y pourvoir dans un guide pour la planification directrice cantonale⁶³.

4.3.2 Les effets de l'initiative sur le tourisme

Les effets de l'initiative concernant les résidences secondaires sur le développement touristique et économique des régions touristiques et de montagne principalement concernées sont complexes. Le SECO a donné deux mandats d'expertise pour analyser les mécanismes et les interactions à l'œuvre⁶⁴. Afin de tenir compte des incertitudes qui demeurent quant à la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires, ces deux études déterminent les effets de l'initiative sur le développement touristique et économique de l'espace alpin sous forme de scénarios. Le scénario de base table sur une mise en œuvre de l'initiative conformément à l'ordonnance sur les résidences secondaires adoptée le 22 août 2012 par le Conseil fédéral et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013⁶⁵. D'autres scénarios sont calculés en fonction de la mise en œuvre éventuelle de l'initiative. Outre la réglementation, ces scénarios tiennent compte des réactions des acteurs économiques au changement des conditions générales.

Les deux études montrent que les effets de l'initiative sur les résidences secondaires dépendent très largement des modalités de la législation d'exécution. En se fondant sur les dispositions de l'ordonnance dans sa version actuelle, on observe, s'agissant du scénario de base, que la construction et l'immobilier seront les premiers secteurs touchés.

Effets sur l'investissement dans la construction et sur l'emploi

S'agissant du scénario de base, les études tablent pour 2015 sur des investissements de construction dans l'espace alpin d'environ en repli de 1 milliard de francs (5,6 % du total) par rapport au scénario sans l'initiative concernant les résidences secondaires. Quant à l'emploi, on attend d'ici à 2015 une baisse de 8600 actifs (0,8 % du total). A l'horizon 2025, cette

⁶³ Cf. Office fédéral du développement territorial, 2011.

⁶⁴ Cf. BAKBASEL, 2013 et BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁶⁵ Cf. Conseil fédéral suisse, 2012.

baisse par rapport au scénario sans l'initiative concernant les résidences secondaires devrait se réduire pour s'établir à moins 4800 actifs. Plus de la moitié de ces pertes d'emplois affecteront la branche de la construction.

Ainsi, l'initiative concernant les résidences secondaires devrait entraîner, quant à l'investissement dans la construction et aux effets sur l'emploi, des pertes douloureuses surtout à court terme. A moyen et à long termes, les pertes devraient être moindres. Les acteurs économiques s'adapteront et l'on investira probablement davantage, par exemple, dans les travaux de rénovation et de transformation.

Pour ce qui est des effets sur l'économie touristique, il faut distinguer entre les effets sur la demande et les effets sur l'offre. S'agissant des effets sur la demande, il convient de considérer comment la mise en œuvre de l'initiative influera sur le développement et la structure de la demande touristique. Quant aux effets sur l'offre, il s'agit surtout des effets de l'initiative sur le financement des investissements d'infrastructures hôtelières et d'hébergement. Il faut en outre tenir compte d'éventuels effets sur les cycles de financement des communes touristiques ou sur le financement des infrastructures touristiques dans l'espace alpin.

Concernant le devenir de la demande touristique dans l'espace alpin, l'étude de BAKBASEL prévoit une tendance haussière à long terme, qui ne sera guère perturbée par l'initiative sur les résidences secondaires. Ce point de vue est généralement partagé par les experts. Nous pouvons donc conclure que le potentiel actuel de croissance de la demande touristique à moyen et long termes en Suisse ne sera pas fondamentalement affecté par l'initiative sur les résidences secondaires.

Cependant, bien que la demande touristique ne sera probablement guère touchée dans son ensemble par l'initiative, sa structure risque de changer. Il faut s'attendre à ce que la demande de résidences secondaires à usage non commercial soit inférieure de 330 millions de francs dans le scénario de base par rapport au scénario sans l'initiative sur les résidences secondaires à l'horizon 2025. D'un autre côté, une partie plus importante de la demande reviendra probablement à l'hôtellerie (+141 millions de francs) et aux résidences secondaires à usage commercial (+216 millions de francs). Par conséquent, les formes d'hébergement exploitées commercialement devraient être gagnantes à long terme.

Le glissement de la demande vers l'hébergement commercial devrait influencer positivement le taux d'occupation des capacités d'hébergement et la plus-value générée par lit d'hôte. Si l'initiative sur les résidences secondaires était mise en œuvre selon l'ordonnance actuellement en vigueur, la demande touristique serait plus rationnelle dans son utilisation de l'espace et de ce fait tendanciellement plus durable.

Aux effets de l'initiative concernant les résidences secondaires sur la demande touristique s'ajoutent les effets sur l'offre touristique. Il faut premièrement noter un point important: l'offre touristique dépend certes très fortement, mais pas uniquement des dispositions de la législation d'exécution. Elle dépend aussi du marché (en particulier de l'évolution des taux d'intérêts et de la marche l'économie) et des décisions futures des investisseurs. La prévisibilité des effets exercés par l'initiative sur les résidences secondaires en matière d'offre touristique est malaisée en raison de ces dépendances multiples.

Deuxièmement, concernant les réactions des acteurs du marché à ce stade, il faut signaler que, selon les enquêtes menées auprès des établissements de crédit, ceux-ci n'ont pas identifié de risque spécifique lié à l'initiative sur les résidences secondaires lors de leur contrôle des portefeuilles de crédits hôteliers et que, par conséquent, ils n'ont pas prévu d'adaptation importante de leur politique de crédit dans l'immédiat.

Les effets de l'initiative sur l'offre touristique concernent prioritairement les investissements dans la construction hôtelière qui ont bénéficié dans un passé récent, notamment pour l'hôtellerie haut de gamme, de financements croisés, alimentés par la construction et la vente de résidences secondaires. En tablant sur le volume de projets actuellement connu et sur la mise en œuvre de l'initiative selon l'ordonnance actuelle, on peut prévoir que les inves-

tissements dans la construction hôtelière baisseront sensiblement et seront décalés dans le temps. Globalement, en 2016, les investissements dans la construction hôtelière pourraient céder 200 millions de francs par rapport au scénario sans l'initiative. Cette forte baisse possible à court terme tient au fait que les projets déjà en planification ne peuvent plus être réalisés dans la forme prévue en raison du nouveau cadre réglementaire.

Au cours des années suivantes, l'écart devrait s'estomper peu à peu, du fait que l'évolution à long terme des investissements dans la construction hôtelière dépendra au premier chef du contexte économique et que les acteurs du marché s'adapteront progressivement au nouveau cadre réglementaire. Il y a lieu de penser qu'une partie des investissements bloqués ou suspendus à court terme seront finalement réalisés. Dans quelle mesure? Cela dépendra de l'évolution du marché et des dispositions définitives de la législation d'exécution. L'un dans l'autre, l'initiative sur les résidences secondaires devrait déployer ses effets les plus marqués sur l'investissement dans la construction hôtelière entre 2015 et 2020. Cette phase de transition sera placée sous le signe de grandes incertitudes pour tous les acteurs concernés.

L'hôtellerie haut de gamme devrait être la première affectée par le resserrement des conditions de financement des investissements de construction hôtelière. En revanche, les effets sur l'hôtellerie de vacances traditionnelle – les catégories de zéro à trois étoiles – généralement organisée selon un modèle «artisanal», devraient être moins marqués, abstraction faite de la pression à la réaffectation qui était là avant l'initiative. Cette remarque vaut aussi pour l'hôtellerie à bas prix, soit les formes d'hébergement proposant une offre de services limitée, à l'image des auberges de jeunesse ou des établissements comme le Cube de Savognin ou le Riders Palace à Laax, qui pourrait même se trouver renforcée.

Les investissements devraient aussi augmenter dans les structures d'hébergement organisé, qui restent autorisées selon l'ordonnance sur les résidences secondaires dans sa version actuelle. D'une part, le glissement prévisible de la demande, évoqué plus haut, et le fait que les logements de vacances continueront d'être prisés par les clients, vont dans ce sens. D'autre part, en quête de nouveaux modèles de construction et de financement, les branches de la construction et de l'immobilier intensifieront probablement leurs investissements dans les structures d'hébergement organisé.

Au demeurant, l'initiative sur les résidences secondaires aura aussi un impact sur le cycle de financement des communes touristiques et sur le financement des infrastructures touristiques dans l'espace alpin. S'agissant des remontées mécaniques, on peut s'attendre à ce que leur activité principale ne soit guère affectée. Mais il en va autrement des infrastructures et des offres intéressant le tourisme, comme les piscines couvertes et les bains thermaux, les terrains de golf, les pistes de ski de fond, les centres de congrès, les musées, les réseaux de chemins pédestres ou les infrastructures de transport locales. Comme il faut s'attendre à une baisse tendancielle des recettes fiscales (BAKBASEL prévoit dans le scénario de base, en 2025, un effet fiscal négatif de 73 millions de francs pour l'espace alpin), l'initiative sur les résidences secondaires risque de grever, du moins ponctuellement, le financement des infrastructures touristiques sur le plan des communes et des destinations.

4.3.3 Conclusion

Sous réserve que la législation d'exécution soit conçue favorablement au tourisme, l'initiative sur les résidences secondaires peut contribuer à long terme au développement souhaité du tourisme suisse. Entendez que la croissance touristique ne sera à l'avenir plus aussi étroitement associée à l'expansion du milieu bâti, mais qu'elle passera par la rénovation, l'extension ciblée et une meilleure utilisation des infrastructures touristiques existantes.

Ce changement d'orientation dans le développement des régions touristiques alpines engagé sous la pression de l'initiative sur les résidences secondaires, semble incontournable indépendamment de la législation d'exécution qui sera finalement arrêtée. Mais une législation d'exécution favorable au tourisme faciliterait de manière déterminante ce processus

d'adaptation nécessaire, qui s'annonce difficile en particulier durant une phase de transition qui devrait durer jusqu'en 2020 environ.

Cependant, la rapidité et le succès du changement de paradigme nécessaire dans le développement des régions touristiques alpines ne dépendent pas seulement d'une législation d'exécution favorable au tourisme. D'autres facteurs joueront un rôle essentiel à cet égard. En particulier, les destinations et les cantons sont eux-mêmes mis au défi de simplifier et d'optimiser leurs structures, afin de promouvoir le développement touristique. Les études mandatées par le SECO présentent des orientations possibles⁶⁶.

Parmi les pistes explorées, ces études citent notamment des mesures fiscales, telles que l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires. Mais aussi des mesures d'aménagement du territoire (zones hôtelières) et une politique active en matière de terrains à construire (mise à disposition de terrain pour des projets hôteliers). Ces mesures ou des mesures semblables pourraient contribuer sensiblement au développement des destinations dans le sens souhaité. Les cantons et les communes concernés sont prioritairement compétents pour en approfondir l'examen et pour les mettre en œuvre, le cas échéant. Si des instruments fédéraux devaient être concernés, il faudrait garantir une étroite coordination entre les cantons et les départements et offices responsables sur le plan fédéral.

Parallèlement aux destinations, les entreprises sont aussi sollicitées, à commencer par les établissements hôteliers. La volonté de coopération est actuellement insuffisante dans l'hôtellerie. Pour atteindre des tailles d'exploitation plus adaptées, en particulier, et pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité, en général, les hôtels de l'espace alpin suisse devront à l'avenir impérativement moderniser leurs structures d'exploitation. Une piste importante à cet effet consiste à intensifier les coopérations (chap. 4.1.1). En fin de compte, l'initiative sur les résidences secondaires devrait accélérer la nécessaire mutation structurelle de l'hôtellerie de vacances alpine, qui est en cours depuis longtemps (chap. 3.4.1).

Dans ce contexte, la politique touristique de la Confédération a pour vocation de soutenir, à titre subsidiaire, ces processus d'adaptation nécessaires de la branche touristique alpine, dans l'esprit d'une aide à l'entraide. Compte tenu de la matière et de la répartition des compétences, la responsabilité principale de l'examen et de la mise en œuvre des mesures relève des cantons. Concernant les mesures, il s'agit donc avant tout d'accompagner l'accélération attendue du changement structurel du tourisme alpin, et de contribuer à en amortir les effets au besoin. Ce soutien est particulièrement important durant la phase de transition et d'incertitude qui durera environ jusqu'à la fin de la décennie.

⁶⁶ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

5 Bilan intermédiaire: perspectives pour le secteur touristique suisse

5.1 Perspectives conjoncturelles à court et moyen terme

Les perspectives conjoncturelles à court et moyen terme vont en s'améliorant pour le tourisme suisse. La zone euro va lentement réussir à sortir de la récession dans le courant de 2013, avec toutefois de grandes disparités qui se maintiendront entre les pays moteurs comme l'Allemagne et les pays périphériques mis à mal par des programmes d'économies et d'autres facteurs. De plus, la problématique du franc fort perd quelque peu de son acuité du fait du différentiel d'inflation (chap. 4.2). Il faut aussi s'attendre à des impulsions modérément positives, dans l'ensemble, en provenance des régions économiques des autres continents. Pour les Etats-Unis, on table globalement sur une poursuite de la (timide) reprise économique. Les pays émergents à forte croissance en Asie et ailleurs dans le monde, qui ont aussi accusé un fléchissement notable en 2012, devraient surmonter bientôt cette phase de ralentissement. En Chine par exemple, les derniers indicateurs signalent que le creux de la vague est atteint et que l'économie commence à reprendre pied.

La conjoncture suisse devrait se redresser ces deux prochaines années, à condition que la crise de la dette qui frappe la zone euro soit maîtrisée et que l'économie mondiale retrouve progressivement un rythme plus soutenu. Pour 2013, le SECO s'attend à une croissance modérée du PIB de 1,3 %. Comme l'essor économique pourrait ensuite prendre de la vigueur, il escompte une croissance plus soutenue en 2014, qu'il chiffre à 2,1 %.

L'amélioration de la compétitivité-prix conjuguée avec des perspectives conjoncturelles plus optimistes dans d'importants pays de provenance des touristes font naître l'espoir qu'il sera possible de faire mieux qu'enrayer le recul des nuitées hôtelières, et d'enregistrer un léger plus en 2013 (prévision: +0,8 %). Les données disponibles à ce jour concernant le nombre des nuitées dans l'hôtellerie indiquent que cet espoir est réaliste. Ainsi, les nuitées hôtelières étaient nettement supérieures à celles de l'année précédente durant la saison d'hiver 2012/2013 (+1,4 %).

Après le léger plus enregistré en 2013, le tourisme suisse devrait retrouver le chemin d'une croissance plus soutenue dès 2014. BAKBASEL s'attend à une progression d'environ 2,3 % des nuitées hôtelières en 2014, et même de +3,0 % pour l'année touristique 2015. Cette progression devrait être avant tout le fruit d'une demande étrangère accrue, stimulée par des mécanismes de rattrapage induits par trois années de vaches maigres, d'une part, et par une reprise économique dans la zone euro, prévue dès 2014, d'autre part. Néanmoins, cette embellie partira d'un niveau bas, raison pour laquelle, en 2015, le nombre des nuitées des hôtes étrangers ne pourra pas encore renouer avec les chiffres d'avant la crise.

L'espace alpin devrait être le grand gagnant de la reprise attendue dès 2014 et bénéficier d'un processus de rattrapage marqué durant les années touristiques 2014 et 2015. La dynamique de croissance dans cette région sera liée à la tendance probablement fortement haussière de la demande étrangère. Toutefois, cette augmentation marquée ne suffira pas à compenser le recul accusé au cours des années touristiques 2011 et 2012 et encore moins les pertes enregistrées depuis 2008.

A l'échelle nationale, les nuitées hôtelières durant l'année touristique 2015 devraient retrouver un niveau proche de celui de 2007. Sans dépasser le record établi en 2008, 2015 se classerait néanmoins dans les meilleures années touristiques des deux dernières décennies.

5.2 Perspectives à long terme

Outre le redressement, prévu entre 2013 et 2015, de la demande touristique suisse induit par une conjoncture favorable, les perspectives à long terme pour le tourisme suisse incitent également à l'optimisme. Le positionnement de la Suisse sur les marchés touristiques internationaux est suffisamment solide pour lui permettre de profiter du potentiel de croissance fulgurant du tourisme mondial.

La capacité de pouvoir réellement exploiter ce potentiel est toutefois fonction de plusieurs facteurs: améliorer les conditions-cadre en matière de coûts et surmonter les déficits structurels aux niveaux des établissements touristiques et des destinations sont des conditions sine qua non.

Au chapitre des désavantages concurrentiels liés aux coûts, il faut partir du principe que, malgré l'amélioration prévue pour ces prochains temps, le tourisme suisse devra continuer à vivre avec un franc fort. Il est donc d'autant plus important d'exploiter au mieux les potentiels de baisse des coûts existants dans la branche touristique elle-même et au niveau des prestations préalables. Les expériences récentes dans ce domaine sont plutôt encourageantes: à taux de change CHF/EUR constant, les désavantages compétitifs du tourisme suisse liés aux prix ont fondu presque de moitié entre 2001 et 2009 en comparaison internationale, grâce à la baisse relative du coût des prestations préalables et de la main-d'œuvre⁶⁷.

A l'avenir, l'accent devra être maintenu sur les efforts déployés pour améliorer la compétitivité du tourisme suisse en matière de coûts. Dans ce contexte, le premier rôle incombe à la branche touristique elle-même, qui doit exploiter les potentiels d'efficacité et de baisse des coûts par le biais d'optimisations structurelles. Parallèlement, il faut poursuivre les efforts visant à améliorer les conditions-cadre de cette industrie. Il s'agit avant tout de lutter contre le prix élevé des produits agricoles et des denrées alimentaires, sans négliger d'autres facteurs de renchérissement des coûts, tels que le coût des projets et les coûts de construction.

Concernant les déficits structurels existants aux niveaux des établissements touristiques et des destinations, on peut partir du principe que le changement structurel en cours se poursuivra. A l'avenir, la tendance sera d'exploiter des unités moins nombreuses, mais plus grandes. Au chapitre des destinations, les questions institutionnelles et le partage des tâches entre les acteurs privés et le secteur public gagneront en importance.

L'initiative sur les résidences secondaires devrait renforcer la tendance et accélérer ainsi le changement structurel déjà amorcé dans le tourisme de vacances dans les Alpes. Cette accélération prévisible risque d'être douloureuse à court terme, mais elle pourrait avoir une incidence positive sur le développement du tourisme suisse à long terme. Pour que les effets soient positifs, il faut, d'une part, une législation d'application intelligente de l'initiative sur les résidences secondaires, qui tienne compte des besoins de la branche touristique. D'autre part, les responsables des régions touristiques doivent opérer une remise en cause stratégique et intensifier les efforts en vue de corriger les déficits structurels existants.

5.3 Risques pour la place touristique suisse

Le secteur touristique suisse semble être mesure d'exploiter à l'avenir son potentiel plus efficacement qu'il ne l'a fait jusqu'ici. Cela dit, le développement positif attendu pourrait être entravé par différents risques.

Pour ce qui est de l'évolution à court terme, le risque le plus important tient aux conditions météorologiques. Des conditions défavorables, comme un hiver pauvre en neige et avec peu de jours de soleil, ont une incidence claire et immédiate sur la fréquentation touristique. A cet

⁶⁷ Cf. BAKBASEL, 2012b.

égard, il convient de noter en particulier que la demande intérieure est très sensible au temps qu'il fait, tandis que la demande étrangère est moins affectée par les aléas météorologiques à court terme.

Au-delà du temps, la crise de la dette dans la zone euro, qui a certes perdu en acuité, mais est loin d'être surmontée, demeure le risque majeur à court et moyen terme. Les progrès considérables réalisés par les pays du sud de la zone euro en matière d'ajustement structurel s'accompagnent de dommages collatéraux qui prennent la forme de crises économiques majeures et de chômage massif. L'exercice de haute voltige politique qui consiste à appliquer les réformes de manière systématique sans pour autant s'aliéner le soutien de la population comporte des risques latents. Si les politiques échouent, l'incertitude pourrait regagner les marchés financiers et contrarier les espoirs de reprise conjoncturelle dans l'ensemble de la zone euro, avec pour corollaire une recrudescence de la pression sur le franc. Même si la BNS réussissait à maintenir le taux plancher vis-à-vis de la monnaie européenne, un retour de la flamme de la crise de l'euro aurait des retombées négatives sur la demande touristique en Suisse. Une escalade dramatique de la crise, qui pourrait par exemple prendre la forme du démantèlement de la zone euro, est toutefois peu probable. La forte volonté politique affichée par l'Europe de sauver la cohésion de l'union monétaire plaide contre un tel scénario.

Un autre risque réside dans l'aggravation des déficits structurels du secteur touristique suisse, qui soulève en particulier la question du manque d'investissement. Comme signalé au chapitre 3.6, les experts estiment à au moins 500 millions de francs par année l'investissement nécessaire au seul maintien de la capacité et de la qualité actuelles de l'hôtellerie suisse dans les régions alpines. Or, même dans le contexte actuel de taux très bas en comparaison à long terme, le maintien de la substance pose déjà un grand défi à l'hôtellerie suisse, en raison surtout de problèmes de rentabilité tenant à des causes conjoncturelles.

Après l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires, il se peut par ailleurs que le niveau d'investissement ne puisse pas être maintenu au niveau comparativement élevé de ces dernières années (chap. 4.3). Si ce risque devait s'avérer, il y aurait tout lieu de craindre une perte de substance pour l'hôtellerie suisse. Le flou autour de la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires est de nature à favoriser un recul de l'investissement. Tant qu'ils ne sauront pas clairement quels projets peuvent être réalisés, les investisseurs auront en effet tendance à les remettre à des jours meilleurs. Quant à savoir comment l'investissement évoluera par la suite, cela dépend en grande partie de la mise en œuvre concrète de l'initiative. Des dispositions d'exécution défavorables au tourisme pourraient, selon les experts, entraîner une forte baisse du volume d'investissement. Les effets négatifs d'une telle réglementation pourraient encore être aggravés par la montée des taux ou une dégradation des conditions de change.

Un recul marqué de l'investissement entraînerait en outre une perte de qualité à long terme pour l'hôtellerie. L'argument de la qualité, qui a jusqu'ici dans une certaine mesure permis de pratiquer des prix plus élevés, serait de moins en moins recevable. Il s'en suivrait que la branche touristique suisse serait mise sous pression au niveau des prix, avec des conséquences négatives sur ses marges, et donc sur l'investissement dans le secteur hôtelier. En bout de chaîne, le tourisme suisse perdrait à terme de sa compétitivité.

Un risque comparable pèse sur le tourisme suisse si son désavantage de compétitivité-prix venait à se creuser, au lieu de s'amenuiser comme attendu, cela sans amélioration de la qualité de l'offre. Les explications développées au chapitre 3.6 indiquent que la majoration de prix que l'hôte étranger est disposé à payer pour des vacances en Suisse est très limitée et déjà largement entamée. Une détérioration du cadre réglementaire, par exemple, pourrait entraîner la dégradation structurelle de la compétitivité-prix du secteur touristique suisse. Il est ainsi concevable que les communes touristiques touchées par l'initiative sur les résidences secondaires essuient ponctuellement des pertes financières, qui risquent d'alourdir la charge fiscale pesant sur les entreprises (touristiques) locales. La remise en cause de

l'ouverture internationale de la Suisse serait un autre facteur qui tendrait à influencer négativement sur la compétitivité-prix du tourisme suisse.

A long terme, le changement climatique peut également présenter un risque pour la place touristique suisse. Il offre certes aussi de nombreuses chances, mais exige un grand engagement de la part de la branche touristique suisse pour en tirer parti. Il faut par exemple continuer de développer les sports d'hiver et diversifier l'offre sans retard. Mais le tourisme estival ne doit pas être oublié, bien au contraire. Si ces adaptations restent trop timides ou interviennent trop tard, le risque existe de voir l'offre touristique locale en décalage par rapport à la réalité climatique, avec notamment la baisse de la fiabilité de l'enneigement.

6 La politique touristique actuelle

En se fondant sur les conclusions provisoires tirées dans le précédent chapitre quant aux perspectives du tourisme suisse, il s'agit de se demander si l'orientation stratégique sous-tendant la politique actuelle est la bonne, si celle-ci utilise les outils de promotion appropriés et si elle dispose de moyens suffisants pour soutenir de manière efficace et ciblée les efforts consentis par le secteur touristique pour relever les défis à venir. Cette thématique est abordée dans le présent chapitre, qui est structuré comme suit: il revient d'abord sur les objectifs et la stratégie fixés, en faisant un point sur l'état actuel de la mise en œuvre de la nouvelle politique conçue en 2010, puis analyse la réponse de la politique du tourisme à la crise financière et économique et au franc fort pour en déduire enfin les mesures qui s'imposent pour le futur.

6.1 Objectifs, orientation stratégique et mise en œuvre de la politique fédérale du tourisme

6.1.1 Objectifs de la politique du tourisme

La vision du Conseil fédéral sur laquelle repose la politique du tourisme redéfinie en 2010 est celle d'une place touristique suisse attrayante et gagnante, qui exploite pleinement le potentiel exceptionnel qui est le sien, ce qui lui permet de créer des emplois et, partant, d'être un moteur de la qualité de vie et du bien-être dans le pays. De plus, cette branche affirme son importance économique pour la Suisse et gagne des parts de marché dans l'espace alpin.

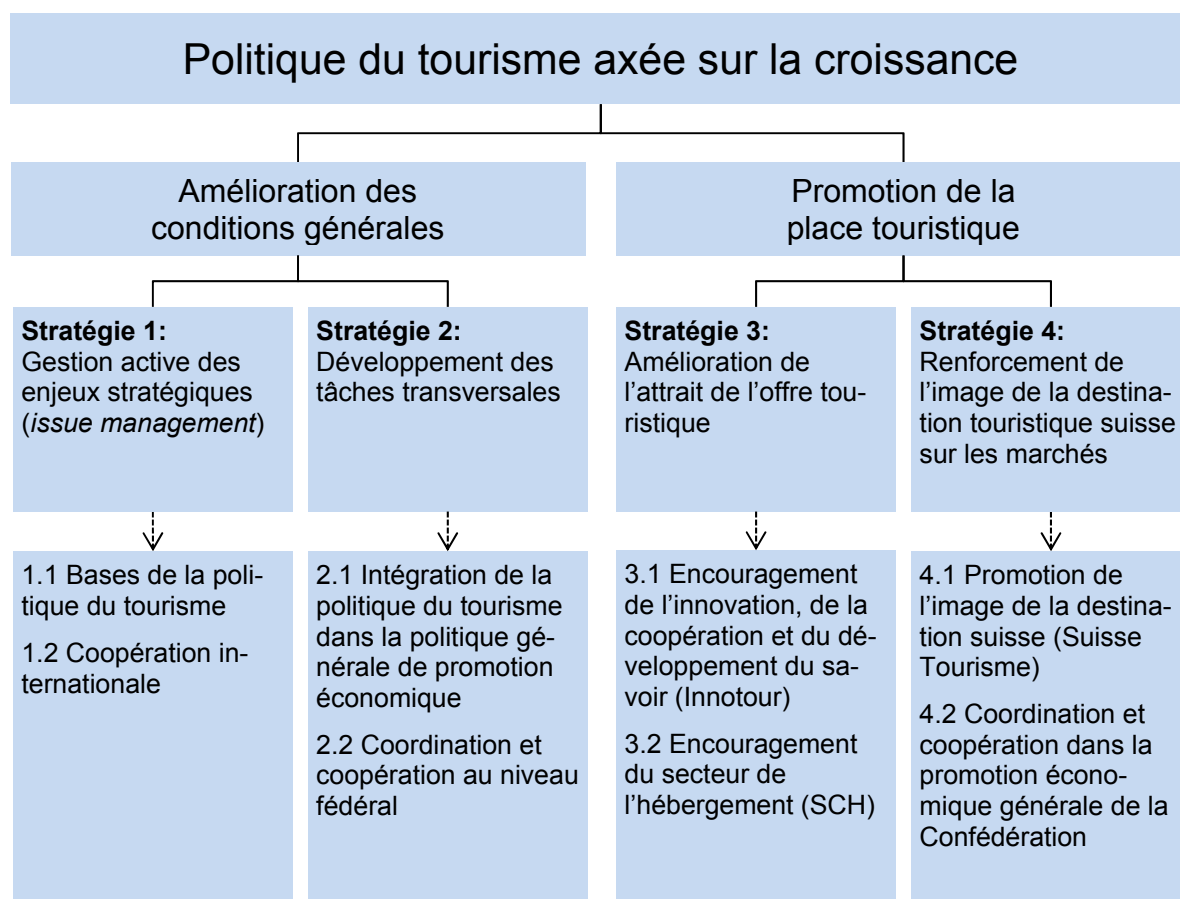
Sur la base de cette vision, le Conseil fédéral a formulé quatre objectifs dans la stratégie de croissance qu'il a élaborée en 2010:

1. améliorer les conditions générales pour les entreprises touristiques,
2. augmenter l'attrait de l'offre touristique,
3. renforcer l'image de la destination touristique suisse sur les marchés et
4. respecter les principes du développement durable.

6.1.2 Orientation stratégique et instruments de la politique du tourisme

Grâce à sa politique du tourisme, le Conseil fédéral entend donc en premier lieu améliorer les conditions pour le tourisme suisse. Etant donné que seules les entreprises peuvent générer de la valeur ajoutée et créer des emplois, elles sont le moteur principal de la stratégie de croissance. La politique du tourisme s'articule par ailleurs autour d'instruments côté demande comme côté offre afin de promouvoir les places touristiques de manière ciblée (fig. 23).

Figure 23: Vue d'ensemble de la politique fédérale du tourisme



Source: Stratégie de croissance pour la place touristique suisse 2010

L'amélioration des conditions générales et la promotion de la place touristique reposent toutes deux sur deux piliers. Pour améliorer les conditions, il s'agit premièrement d'assurer une gestion active des enjeux stratégiques (*issue management*), qui permet de traiter et de développer à temps les questions importantes ainsi que de garantir la réactivité de la politique du tourisme face au changement. Deuxièmement, il y a lieu de travailler sur les points de recoupement entre la politique du tourisme et d'autres politiques, comme la politique agricole, la politique de développement territorial ou encore la politique environnementale, afin que les intérêts du tourisme soient mieux pris en compte dans ces différentes politiques. Cette dimension est capitale dans la mesure où le tourisme est un secteur à caractère transversal qui ne peut être délocalisé; dès lors, il est directement affecté par nombre de décisions politiques.

De plus, la Confédération encourage la place touristique suisse de manière ciblée. A ce titre, elle appuie premièrement les efforts consentis par la branche touristique dans le but de renforcer l'attrait de l'offre – concrètement, elle dispose pour cela des deux instruments que sont Innotour et la SCH – et, deuxièmement, elle s'assure par les contributions qu'elle verse à Suisse Tourisme que la destination suisse présente un front uni et une image convaincante sur les marchés, partant, attire tant les résidents suisses que les étrangers.

Avec sa stratégie de croissance 2010, le Conseil fédéral mise donc en premier lieu sur le développement ciblé et l'optimisation des instruments de la politique touristique qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité. Il a néanmoins aussi introduit différentes nouveautés, dont notamment le renforcement des tâches transversales, l'exploitation d'une gestion active des enjeux stratégiques et la refondation de l'encouragement de l'innovation dans le tourisme (Innotour).

6.1.3 L'exécution de la politique fédérale du tourisme via les programmes de mise en œuvre

Une des nouveautés les plus significatives de la stratégie de croissance 2010 est d'avoir fondé l'exécution de la politique fédérale du tourisme sur des programmes de mise en œuvre. Ceux-ci définissent des priorités thématiques et identifient des projets centraux s'inscrivant dans le cadre des quatre axes stratégiques de la politique touristique à implémenter sans tarder. Le premier de ces programmes a été publié par le Secrétariat d'Etat à l'économie au printemps 2012⁶⁸. Il s'articule autour de huit champs d'action comprenant au total 30 projets centraux, dont les deux tiers environ sont consacrés à l'amélioration des conditions-cadre pour les entreprises touristiques et un tiers portent sur la promotion de la place touristique (tab. 1).

Tableau 1: Survol des projets centraux du programme de mise en œuvre 2012-2015

Champs d'action	Projets centraux
CA 1: Bases de la politique du tourisme	<ol style="list-style-type: none"> 1) Poursuivre et développer le compte satellite du tourisme (TSA) 2) Poursuivre et optimiser la statistique de l'hébergement touristique (HESTA) 3) Introduire la statistique de la parahôtellerie (PASTA) 4) Poursuivre et développer les statistiques du tourisme existantes (benchmarking, prévisions) 5) Elaborer des bases de savoir sur les thèmes touristiques prioritaires 6) Mettre sur pied le Forum Tourisme Suisse (FTS) 7) Concevoir et lancer la newsletter consacrée à la politique internationale du tourisme
CA 2: Coopération internationale	<ol style="list-style-type: none"> 8) Concentrer les efforts de coopération au sein de l'OMT 9) Concentrer les efforts de coopération au sein du Comité du tourisme de l'OCDE 10) Renforcer les échanges en matière de politique touristique avec l'Union européenne 11) Développer de manière ciblée la coopération touristique dans l'Arc alpin 12) Exploiter les synergies potentielles entre la politique touristique et la coopération économique au développement
CA 3: Intégration dans la promotion économique	<ol style="list-style-type: none"> 13) Optimiser la collaboration entre la NPR et la politique touristique 14) Intégrer les intérêts touristiques dans la politique économique générale
CA 4: Coordination et coopération dans la politique fédérale	<ol style="list-style-type: none"> 15) Instaurer une collaboration structurée avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE) 16) Etablir le bilan concernant le respect des principes du développement durable dans la politique du tourisme 17) Instaurer une collaboration structurée avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) 18) Valoriser le potentiel de l'agritourisme 19) Exploiter les synergies potentielles entre la politique touristique et la politique énergétique

⁶⁸ Cf. SECO, 2012b

Champs d'action	Projets centraux
CA 5: Encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le tourisme suisse (Innotour)	20) Intensifier l'échange d'expériences entre les promoteurs de projets Innotour 21) Développer l'activité d'information du SECO sur le tourisme suisse en général 22) Soutenir le projet Milestone en tant que plateforme d'innovation 23) Soutenir les projets modèles Innotour par le bas (<i>bottom-up</i>) 24) Lancer et soutenir des projets modèles Innotour par le haut (<i>top-down</i>)
CA 6: Encouragement du secteur de l'hébergement (SCH)	25) Examiner les options stratégiques de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et adapter les bases légales 26) Mettre en œuvre les mesures de maintien des investissements en vue de renouveler les infrastructures du secteur de l'hébergement
CA 7: Promotion de l'image de la destination suisse (Suisse Tourisme)	27) Mettre en œuvre le programme d'impulsion 2012-2013 visant à amortir la force du franc 28) Orchestrer le projet «Concept d'inspiration Re-Invent Summer» 29) Respecter les principes du développement durable
CA 8: Coordination et coopération au niveau de la promotion fédérale de la place économique	30) Exploiter les synergies potentielles entre le marketing touristique et le marketing pour l'agriculture suisse dans la prospection des marchés étrangers

Source: SECO

Le programme de mise en œuvre 2012-2015 concrétise la stratégie de croissance 2010 et définit les priorités de la nouvelle politique du tourisme; c'est également sur ce document que le Conseil fédéral se fondera pour dresser un bilan du tourisme suisse, exercice auquel il s'agira à l'avenir de se livrer tous les quatre ans. Ce bilan doit servir à analyser la situation du tourisme suisse, à évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés sont atteints et, au besoin, à procéder aux adaptations nécessaires. Les résultats tirés du premier bilan, prévu pour 2014, serviront à formuler le programme de mise en œuvre suivant, c'est-à-dire celui des années 2016 à 2019, et à fournir les bases des propositions du Conseil fédéral en matière de financement des instruments de promotion de la politique du tourisme dans la législature 2016-2019.

Le présent rapport permet de tirer plus tôt que prévu – un an seulement après l'adoption et la publication du programme de mise en œuvre 2012-2015 par le SECO – un premier bilan intermédiaire de l'application de la politique du tourisme basée sur ce programme. C'est d'ailleurs l'occasion de constater que c'est une base qui se prête bien à la conduite de cette politique et que l'état d'avancement des projets centraux correspond pour l'essentiel à la planification imaginée, si bien qu'aucune adaptation de fond ne s'impose pour l'heure.

6.1.4 Etat de la mise en œuvre de projets centraux dans les huit champs d'action

Champ d'action 1: Bases de la politique du tourisme

Un des projets centraux majeurs du champ d'action 1 est de créer une plateforme d'échanges sur des questions stratégiques liées à la politique du tourisme. C'est dans ce contexte que le SECO a organisé, le 15 novembre 2012, le premier Forum Tourisme Suisse

(FTS)⁶⁹. Cette réunion, à laquelle la Confédération, les cantons et le secteur touristique étaient représentés aux côtés d'experts issus des milieux de la science et du conseil, a mis en évidence que les acteurs du tourisme suisse gagneraient à mieux se coordonner entre eux. Compte tenu des expériences collectées lors de cette première édition le SECO entend désormais convoquer le FTS chaque année.

Mentionnons également les projets centraux 1 à 4, qui visent à optimiser et à développer de façon ciblée les bases statistiques du tourisme suisse. Ces quatre projets sont sur les rails et parmi eux, le troisième – l'introduction de la statistique de la parahôtellerie, agendée pour 2015 – mérite d'être signalé en particulier car il permettra d'améliorer sensiblement les bases statistiques.

Champ d'action 2: Coopération internationale

Le champ d'action 2 comprend les projets centraux 8 à 12, dont l'objectif est de renforcer et de concentrer les efforts de coopération touristique internationale comme prévu dans la mise en œuvre. Relevons que la Suisse a été élue en 2012 au bureau du comité du tourisme de l'OCDE, ce qui lui permet d'accéder, aux côtés de huit autres pays, à l'organe directeur de ce comité et, partant, d'être mieux positionnée pour y faire valoir ses intérêts et orienter ses travaux.

Champ d'action 3: Intégration dans la promotion économique

Une des thématiques centrales et récurrentes du champ d'action 3 est l'optimisation de la coordination entre la NPR et la politique du tourisme. Un Memorandum of Understanding a d'ailleurs été rédigé, afin d'harmoniser l'utilisation des instruments de promotion des deux politiques, d'assurer la communication autour de cette démarche commune et de structurer la collaboration entre les deux secteurs compétents du SECO.

La nécessité de mieux coordonner la NPR et la politique du tourisme résulte tout d'abord des gros efforts de promotion déployés pour des projets touristiques lancés au chapitre de la NPR depuis 2008, efforts qui sont appelés à se poursuivre sans décliner. A noter que pour soutenir le changement structurel engagé dans le secteur touristique, la Confédération accorde, dans le cadre de la NPR et au moyen de conventions-programmes conclues avec les cantons, des contributions à fonds perdu destinées à des projets ainsi que des prêts affectables aux infrastructures. Entre 2008 et 2011, elle a ainsi encouragé un total de 485 projets touristiques via la NPR (soit 39 % des projets ayant bénéficié d'un soutien NPR sur ce laps de temps) pour une valeur d'environ 25 millions de francs s'agissant des contributions à fonds perdu, et de quelque 98 millions s'agissant des prêts. A cela s'ajoutent les prestations équivalentes que les cantons sont tenus de verser aux termes de la loi, étant précisé que, pour les prêts, les cantons peuvent également s'acquitter de leur part sous forme de contributions à fonds perdu.

L'examen des options stratégiques de la SCH (cf. CA 6) et le débat politique autour de l'encouragement du secteur de l'hébergement ont montré que la coordination entre les deux instruments de promotion que sont la NPR et la SCH était cruciale. En effet, les résultats de l'évaluation de la SCH et de la comparaison avec divers systèmes publics d'encouragement mis en place à l'étranger suggèrent que cette coordination est de nature à augmenter l'efficacité desdits instruments, puisque ceux-ci sont complémentaires. De même que la SCH, la NPR peut par exemple soutenir des projets d'hébergement portés par une seule entreprise, si les investissements qu'elle a consentis dans ce but produisent des effets positifs externes. Ainsi, les parties des hôtels accessibles au public, à l'instar des salles de sémi-

⁶⁹ Cf. www.forumtourismesuisse.ch

naire, des installations bien-être, des piscines ou des halles de curling, peuvent bénéficier d'un soutien NPR en tant que maillon de la chaîne de valeur ajoutée touristique des régions. Parallèlement, les projets relevant de la NPR visant à combler des déficits structurels au niveau de la destination favorisent automatiquement le succès des projets hôteliers, de même que les hôtels soutenus par la SCH sont susceptibles de contribuer significativement au succès des projets NPR valorisant les destinations. Vu la complémentarité et les externalités positives réciproques, on peut conclure que des synergies émergeront de la corrélation étroite de ces deux instruments de promotion de la Confédération.

Exemples d'encouragement de l'hébergement via la SCH et la NPR

a) Soutien à l'Hostellerie Rigi-Kaltbad

Le projet de Rigi-Kaltbad illustre à quel point la coordination de différents instruments de promotion de la Confédération peut dégager des externalités positives. La SCH y a soutenu la rénovation de l'Hostellerie Rigi-Kaltbad en accordant des prêts à taux préférentiel. Cette rénovation s'inscrit à la fois dans la stratégie de commercialisation et de positionnement supracantonale intitulée «Rigi Plus: ein Berg eine Region», cofinancée par la NPR, et dans le projet Botta, qui vise à développer la destination Rigi. Notons que cet investissement dans l'infrastructure hôtelière contribue largement à consolider la nouvelle chaîne de valeur ajoutée de cette destination, tout en permettant à l'hôtel de profiter de la revalorisation de celle-ci et de la hausse de la fréquentation attendue.

b) Agrandissement de l'Hôtel La Val, Brigels

Un des volets du projet d'agrandissement et de transformation de l'Hôtel La Val (Brigels) en établissement de catégorie quatre étoiles plus était la construction d'un espace bien-être, ouvert tant aux clients de l'hôtel qu'aux vacanciers de la station et de ses environs. Cet espace étant le seul de ce type dans la région, cette nouvelle offre étoffe la valeur ajoutée touristique de la région tout entière. De plus, ces équipements complètent à merveille le golf et le domaine skiable. Dès lors, ces installations bien-être remplissaient les conditions que fixe la NPR pour la promotion d'une entreprise.

Champ d'action 4: Coordination et coopération dans la politique fédérale

Le développement des tâches transversales visé par la nouvelle politique du tourisme est mis en œuvre dans le cadre de plusieurs projets centraux, à commencer par la collaboration structurée mise en place avec l'ARE (projet central 15), qui a encore gagné en importance à la faveur de l'adoption de l'initiative sur les résidences secondaires, puisque c'est sous sa houlette qu'est placée l'élaboration de la législation d'exécution *ad hoc*. Cette thématique est d'ailleurs devenue l'objet principal de la collaboration entre le SECO et l'ARE, aux côtés de la réflexion autour du développement durable, dont cet office est également chargé. Les états des lieux consacrés au respect des principes du développement durable ont pour vocation de garantir que le train de mesures proposé (chap. 7) et, plus globalement, la politique fédérale du tourisme tiennent dûment compte de cette dimension écologique.

Champ d'action 5: Encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le tourisme suisse (Innotour)

La révision totale de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme est entrée en vigueur le 1^{er} février 2013, le Parlement ayant accordé un budget annuel de cinq millions de francs pour la période 2012-2015. La réorientation de l'instrument Innotour a fait ses preuves, comme en attestent les 30 projets soutenus à ce jour. Relevons que l'accent a été mis sur la troisième et nouvelle

priorité, à savoir la professionnalisation, qui passe notamment par l'amélioration des bases de connaissance sur le tourisme suisse.

Exemples de projets soutenus dans le cadre du programme Innotour

a) Projet Innotour «Implantation de villages de vacances et d'hôtels. Guide pour les communes, les autorités et les promoteurs touristiques»

En Suisse, différents projets de villages de vacances et de *resorts* sont actuellement en cours de planification et font l'objet de vives discussions. L'implantation d'établissements d'hébergement touristique est une piste prometteuse pour développer durablement des destinations touristiques existantes. En effet, l'installation de parcs de vacances et de *resorts* orientés sur le long terme et forts d'une stratégie de commercialisation bien structurée à l'échelle internationale permet d'augmenter le nombre de lits chauds précisément dans des sites touristiques de moindre envergure et équipés de structures d'hébergement modestes et, partant, d'optimiser le potentiel touristique global d'une destination sur le marché. Grâce au projet Innotour «Implantation de villages de vacances et d'hôtels. Guide pour les communes, les autorités et les promoteurs touristiques», un guide conçu comme un fil rouge pour l'ensemble de la procédure a pu être rédigé. Il met en évidence le rôle que peuvent jouer les communes dans le développement d'une destination, son objectif étant d'aider les parties impliquées à prendre les décisions qui s'imposent en s'adressant au bon moment aux acteurs compétents, de manière à mener à bien le projet avec une efficacité maximale.

b) Projet Innotour «Management des destinations touristiques de la troisième génération»

Récemment encore, une destination était appréhendée comme un espace géographique et structurel clairement défini. Or, certaines catégories de vacanciers tendant de plus en plus à consommer différents produits dans différents espaces, cette ancienne conception ne correspond plus à la demande, selon les responsables du projet «Management des destinations touristiques de la troisième génération». La notion de destination doit donc être détachée du strict principe territorial grâce au modèle saint-gallois de gestion des destinations, qui vise à développer dans six destinations pilotes helvétiques une organisation différente de la fourniture de prestations, axée davantage sur les processus. Il s'agit pour cela de coordonner en permanence dans chaque secteur commercial stratégique le développement du produit, la publicité, la vente, la fourniture de la chaîne de services et la fidélisation de la clientèle. Dès lors, chacun de ces secteurs verra émerger son propre réseau, composé de différents acteurs. A noter qu'il appartiendra à l'organisation du management des destinations de certains secteurs stratégiques sélectionnés d'assumer le rôle de coordinateur tant au sein de chacun des réseaux qu'entre ces derniers. Les nouvelles structures ont pour vocation d'aider à identifier sans tarder les nouveaux domaines d'activité résultant de l'évolution de la demande ou de l'offre, de même qu'à définir rapidement les processus permettant d'exploiter le potentiel en clientèle qui s'en dégagera. Ainsi, ce modèle devrait avoir un impact positif sur la capacité d'innovation et la compétitivité des destinations pilotes. Ajoutons qu'une fois le projet terminé, les connaissances emmagasinées seront mises à la disposition du grand public.

Champ d'action 6: Encouragement du secteur de l'hébergement (SCH)

Un des projets centraux les plus importants du programme de mise en œuvre 2012-2015 est le projet numéro 25, qui comprend l'examen des options stratégiques de la SCH. Son but est de présenter comment cette institution pourrait se développer et de jeter les bases des modifications que cela impliquerait au niveau du cadre légal.

C'est dans ce contexte qu'a notamment été évalué le travail de la SCH en termes d'encouragement⁷⁰. Les conclusions de cette analyse sont très satisfaisantes: cet organisme

⁷⁰ Cf. Helbling Business Advisors AG, 2013.

affiche en effet une progression continue sur ce front entre 2007 et 2012. Pendant la période sous revue, la SCH est ainsi parvenue à augmenter son portefeuille de prêts de 90 millions à 135 millions, soit une hausse de 50 %. De plus, ces résultats ont pu être atteints en préservant l'autonomie financière de la SCH, ce qui signifie qu'elle a supporté elle-même les frais d'exploitation et les coûts liés au risque. Notons encore que pendant cette période, les charges en matériel et en personnel ont été réduites de près d'un quart, tandis que la réévaluation des coûts et les provisions ont pu être ramenées de 25 à 16 % du stock de prêts selon les résultats de l'évaluation. On constate donc que la SCH a diminué les risques pesant sur ce dernier tout en développant le volet encouragement de ses activités. Les auteurs de l'analyse suggèrent encore que le soutien qu'elle a apporté a permis d'augmenter la compétitivité des établissements hôteliers, puisque les investissements qu'elle a cofinancés ont permis d'y accroître de quelque 25 % le nombre de lits et d'employés.

L'importance économique de la SCH se traduit d'abord par le volume total d'investissement qu'elle a cofinancé dans l'hôtellerie suisse: entre 2007 et 2012, les montants moyens investis dans le secteur de l'hébergement dans l'espace alpin suisse se situaient autour de 500 millions de francs par année, alors que la part cofinancée par la SCH s'élevait à 139 millions, ce qui correspondait à 28 % environ. Ensuite, un volume d'investissement considérable a été expertisé par ses soins avant d'être financé uniquement par les banques. Elle a donc également valeur de label de qualité.

L'impact de la SCH au niveau microéconomique comme macroéconomique atteste donc de son effet positif sur la compétitivité du secteur de l'hébergement dans les zones qui relèvent de son périmètre d'encouragement. Ses prestations en matière de conseil viennent compléter l'octroi de prêts et contribuent également à l'amélioration de la compétitivité de la branche.

Les enquêtes menées auprès des clients de la SCH, des banques et des services cantonaux de promotion économique ainsi que les ateliers et les discussions avec les experts marquent leur pleine satisfaction tant pour le volet financement que pour le volet conseil. Presque tous les acteurs interrogés recommanderaient en effet l'institution. Notons encore que les banques jugent également positive la collaboration avec la SCH et qualifient son concours dans les projets d'investissement de significatif, voire décisif. Aucun cas n'a été rapporté quant à des situations de concurrence. En revanche, les services cantonaux de promotion économique sont plus partagés: s'ils ne remettent pas en question le principe de l'autonomie financière, certains souhaiteraient voir la SCH renforcer son encouragement au secteur de l'hébergement.

Les collaborateurs du SECO chargés d'examiner les options stratégiques s'offrant à la SCH ont néanmoins également constaté que certaines améliorations s'imposaient dans la promotion de l'hébergement: au-delà du besoin de coordination identifié entre la SCH et la NPR (cf. CA 3), ils ont ainsi relevé que les dispositions d'exécution de l'encouragement de l'hébergement devaient être actualisées.

Citons encore le projet central 26, qui comprend des mesures de la SCH visant à amortir les effets néfastes de la force du franc sur le tourisme suisse (chap. 6.4.3).

Champ d'action 7: Promotion de l'image de la destination suisse (Suisse Tourisme)

Le marketing de destination favorise grandement l'attractivité de la Suisse sur le plan touristique et l'organisation Suisse Tourisme mérite à cet égard qu'on lui tresse des lauriers. Elle poursuit une double stratégie, dont l'objectif consiste à la fois à maintenir la position actuelle de la Suisse sur le marché national ainsi que sur les marchés européens proches, où elle est déjà bien implantée, et à redoubler d'efforts pour conquérir et fidéliser de nouveaux marchés stratégiques promis à une forte croissance. Les activités que Suisse Tourisme a menées au titre du projet central 27 ont en outre largement contribué à atténuer la baisse de la demande due à la force du franc (chap. 6.4.2).

Champ d'action 8: Coordination et coopération au niveau de la promotion fédérale de la place économique

Les synergies potentielles entre le marketing de destination touristique et le marketing des produits agricoles suisses doivent être exploitées de façon ciblée entre 2012 et 2015. La collaboration au niveau du projet qui est ici en première ligne a fait ses preuves, notamment pour les travaux préparatoires en vue de l'exposition universelle «Milano 2015» auxquels Suisse Tourisme est étroitement associée.

6.2 La politique fédérale du tourisme en comparaison internationale

De plus en plus de pays découvrent dans le tourisme un secteur potentiel de croissance et l'encouragent en conséquence, en concentrant leurs efforts sur la demande et, plus récemment, sur le développement de l'offre touristique. Nombre de pays ont donc mis au point des stratégies touristiques visant à améliorer leur compétitivité dans ce secteur⁷¹, lesquelles consistent avant tout à augmenter le niveau de qualité des prestations et à développer de nouveaux produits, sans oublier la dimension durable et la diversification de l'offre. De plus, les stratégies tiennent désormais mieux compte du caractère transversal du tourisme en prenant en considération les points de recoupement avec les autres politiques sectorielles. Enfin, les pays de l'OCDE prennent davantage conscience que le succès du développement touristique suppose la collaboration des services nationaux en charge de cette branche tant avec les autorités locales et régionales qu'avec la branche touristique.

En observant l'évolution récente des politiques touristiques des pays de l'OCDE, on peut conclure que la Suisse est bien positionnée en la matière. Premièrement, elle s'est dotée d'une stratégie touristique déjà concrétisée par un programme de mise en œuvre; deuxièmement, celle-ci est intégrée à la politique de promotion économique, et plus généralement, à la politique économique dans son ensemble, si bien que ses responsables entretiennent des contacts structurés réguliers avec les cantons et le secteur touristique. Cette intégration a d'ailleurs été renforcée et institutionnalisée en 2012 avec la première édition du Forum Tourisme Suisse. De plus, avec la SCH, Innotour, Suisse Tourisme et la NPR, la Suisse dispose d'instruments de promotion solides et bien huilés, qui assoient l'attractivité de son offre touristique et son image sur les marchés.

S'il est intéressant de se pencher sur les stratégies touristiques des pays de l'OCDE, la comparaison avec les politiques nationales du tourisme de nos voisins allemands, français, italiens et autrichiens est particulièrement riche en enseignements. Elle met en évidence que tant les objectifs visés que les stratégies adoptées sont proches, la priorité étant partout mise sur l'amélioration de la compétitivité de la branche touristique. Quant aux moyens prévus, ils s'articulent avant tout autour de mesures destinées à soutenir la demande, à consolider les conditions générales et à élever le niveau de qualité. Tous ces pays ont en outre ancré dans leurs objectifs la dimension de la durabilité. Néanmoins, certaines différences se font jour, en partie au niveau des instruments de promotion directs et, plus encore, au niveau de leur dotation financière.

Un des domaines dans lesquels la Suisse se distingue est celui de l'encouragement de l'innovation. Elle est en effet le seul des pays analysés à avoir développé un instrument de promotion à durée illimitée – Innotour –, qui favorise non seulement la professionnalisation et la diffusion du savoir, mais également les innovations et les coopérations. Les programmes comparables élaborés par l'Autriche, l'Allemagne, la France et l'Italie s'appliquent moins explicitement à l'innovation, en misant plutôt sur la formation et la recherche dans le tourisme. Notons tout de même qu'en Autriche, avec le Million pour l'innovation de l'Etat fédéral et des Länder, ce voisin dispose depuis 2011 d'un instrument promotionnel ayant pour but de sou-

⁷¹ Cf. OCDE, 2012.

tenir les projets phares innovants sur la période 2011-2013. Cet instrument repose sur des principes comparables à ceux d'Innotour⁷².

S'agissant des moyens alloués à la promotion du tourisme, la Suisse est également bien positionnée par rapport aux autres organisations nationales chargées du marketing de destination: alors qu'au cours des dernières années, le budget correspondant a stagné dans la plupart des pays voisins (en Autriche et en Allemagne), voire reculé (en Italie), Suisse Tourisme et Atout France⁷³ se sont vus octroyer une enveloppe plus généreuse. Comparée à ses homologues étrangers, Suisse Tourisme a globalement bénéficié d'un budget appréciable en 2011.

C'est dans le secteur de l'encouragement national à l'hôtellerie que les différences sont les plus marquées⁷⁴: là où la SCH garantit principalement des prêts de rang subordonné, la *Österreichische Hotel- und Tourismusbank* (ÖHT) peut par exemple également accorder des contributions à fonds perdus et des cautions, tout en proposant en outre des services, notamment de conseil⁷⁵. L'Allemagne et la France sont en revanche peu engagées dans la promotion de l'hôtellerie, puisque la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) peut uniquement garantir des prêts à taux préférentiel et des cautions, tandis que l'Oséo, l'instance compétente en France, est limitée aux prêts à taux préférentiel. En Italie, la promotion de l'hôtellerie relève quant à elle essentiellement des régions⁷⁶.

Tous les instruments promotionnels nationaux exploités par ces pays ne sont cependant pas exposés ici. Ces derniers disposent en effet d'autres mécanismes de soutien, à commencer par le fonds structurel de l'Union européenne, qui prévoit l'octroi de moyens pour le secteur du tourisme. Toutefois, on peut conclure de la comparaison internationale que les bases stratégiques sur lesquelles repose la politique suisse du tourisme correspondent aux normes internationales et que l'action de la Confédération à cet égard est globalement bien positionnée.

6.3 Digression: pistes envisageables pour la création d'une banque du tourisme sur le modèle autrichien⁷⁷

6.3.1 Contexte

Deux postulats transmis au Conseil fédéral par le Parlement (Baumann, 12.3495 et Hassler, 12.3562) le chargent de présenter les moyens de mettre sur pied en Suisse une banque du tourisme sur le modèle autrichien. Si l'on entend mettre en évidence quelles mesures s'imposeraient dans pareille hypothèse, il est judicieux d'exposer les éléments qui différencient la SCH et l'ÖHT. La comparaison se décline autour des quatre thématiques suivantes: «Mandat légal et intégration dans la politique du tourisme», «Type et emploi des instruments de promotion», «Gouvernance» et «Financement» et se conclut sur une évaluation de l'opportunité de mettre en place une telle institution.

⁷² Cf. *Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend et Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH*, 2011.

⁷³ Atout France est l'organisation nationale chargée du marketing de la destination française.

⁷⁴ Cf. BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

⁷⁵ La SCH et l'ÖHT font l'objet d'une comparaison détaillée au chap. 6.3.

⁷⁶ Les études montrent que c'est en particulier dans le Tyrol du Sud que l'hôtellerie jouit d'un fort soutien.

⁷⁷ Exception faite du chap. 6.3.6, les considérations exposées dans le présent chapitre se fondent sur l'étude réalisée par PWC en 2013.

6.3.2 Mandat légal et intégration dans la politique du tourisme

Le mandat assigné à l'ÖHT est plus large que celui de la SCH, notamment en ce qui concerne ses bénéficiaires potentiels et son périmètre d'action. Alors que la première peut encourager toutes les PME œuvrant dans le domaine du tourisme en Autriche, la seconde ne s'adresse qu'aux établissements hôteliers sis dans les régions touristiques et les stations thermales. Or, en 2012, l'ÖHT a réparti son soutien comme suit: 66 % à des entreprises du secteur de l'hébergement, 25 % à des établissements actifs dans la gastronomie, le reste à des installations d'ordre infrastructurel de type canons à neige, terrains de golf, agences de voyage et centres de loisirs. Cet organisme est le principal instrument de la promotion touristique autrichienne et assume également le rôle d'interlocuteur central, coordonnant toutes les questions relatives au financement (*one-stop-shop*). La SCH n'est pour sa part qu'un instrument promotionnel fédéral parmi d'autres. Soulignons encore que contrairement à la Suisse, l'Autriche a institutionnalisé la collaboration des autorités nationales et régionales en matière d'encouragement du secteur de l'hébergement. Par ailleurs, leurs objectifs respectifs ne sont pas les mêmes: alors que l'ÖHT vise à améliorer et revaloriser les structures hôtelières, la SCH axe son travail sur l'augmentation de la compétitivité des établissements hôteliers.

6.3.3 Type et emploi des instruments de promotion

Comparée à la SCH, l'ÖHT dispose d'un arsenal d'instruments plus développé, puisqu'outre les prêts, elle peut accorder des contributions à fonds perdus, des cautions, de même que promouvoir des coopérations, des innovations et des jeunes entreprises. De plus, elle peut combiner ses outils et, à la différence de la SCH, garantir non seulement des prêts de rang subordonné, mais encore des prêts de premier rang. Elle peut en outre soutenir des projets d'investissement en engageant des montants supérieurs, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Enfin, l'ÖHT sélectionne ses bénéficiaires sur la base de leur pertinence touristique, alors que la SCH s'attache principalement à leur rentabilité.

6.3.4 Gouvernance

En sa qualité de Sàrl de droit privé, l'ÖHT est gouvernée par les banques privées, sachant qu'il incombe aux pouvoirs publics de réaliser la politique du tourisme. La SCH est, elle, une société coopérative de droit public placée sous la houlette de la Confédération en dépit des structures coopératives (elle compte quelque 800 coopérateurs). Toutes deux sont en revanche pilotées, sur le plan opérationnel, par un management et sont dotées d'un organe directeur. Alors qu'à la SCH, les prêts supérieurs à 2 millions de francs doivent être agréés par l'administration (organe directeur), la limite au-dessus de laquelle l'ÖHT doit passer par la commission politique s'élève à 1 million d'euros. Enfin, tant la SCH que l'ÖHT sont soumises à la surveillance des pouvoirs publics, mais celle-ci est plus complexe en Autriche, compte tenu des dispositions du droit bancaire.

6.3.5 Financement

Les prêts accordés par l'ÖHT sont adossés aux moyens des banques associées et à des fonds publics. En cas de pertes, l'Etat fédéral se porte garant. Pour garantir ses prêts, la SCH dispose quant à elle d'un prêt sans intérêt de la Confédération, les pertes pouvant être assumées par la Confédération à certaines conditions. En 2012, le total du bilan de l'ÖHT s'établissait à 1,3 milliards de francs (1,1 milliards d'euros) contre 287 millions de francs (prêt supplémentaire compris) pour la SCH. En tenant compte des nuitées hôtelières respectives, le bilan de l'ÖHT était donc 1,8 fois supérieur à celui de la SCH⁷⁸, ce qui suggère que la

⁷⁸ Notons que le total du bilan de l'ÖHT ne comprend pas les indemnités obligatoires de l'Etat fédéral s'élevant à 500 milliards d'euros. De plus, cette comparaison ne tient pas compte de la différence de coûts entre l'Autriche et la Suisse, p. ex. dans le domaine de la construction.

promotion est supérieure en Autriche⁷⁹, conclusion qui concorde globalement avec celle de l'étude récemment réalisée par l'Observatoire valaisan du tourisme⁸⁰.

De plus, l'Etat fédéral autrichien alloue chaque année des moyens budgétaires (2012: 24 millions d'euros) pour les contributions à fonds perdus, pour les projets de conseil et l'encouragement de l'innovation. S'agissant des possibilités de couverture de prêts, la SCH a moins de marge dans la mesure où elle alloue pour l'essentiel des prêts de rang subordonné.

6.3.6 Conclusions

Le Conseil fédéral n'est pas favorable à la création d'une banque du tourisme en Suisse. Il estime qu'on ne peut faire abstraction du contexte historique lorsque l'on se penche sur les systèmes publics d'encouragement du tourisme en Autriche et en Suisse, et que ces systèmes ne sont que partiellement comparables. Compte tenu de la dimension historique et institutionnelle propre à chaque pays, la mise en place en Suisse d'une banque de tourisme calquée sur le modèle autrichien aurait des conséquences de grande ampleur et difficiles à prévoir sur l'ensemble du système de promotion économique national. De plus, comme la Suisse dispose avec la SCH déjà d'un instrument promotionnel efficace pour le secteur de l'hébergement, il faudrait décider si l'on souhaite la transformer en banque du tourisme ou ériger une institution supplémentaire.

Or, la construction d'une banque du tourisme étant d'une rare complexité, il serait difficile de la justifier. Pour correspondre au modèle autrichien, la constitution d'une autorité responsable privée s'imposerait. De plus, l'ÖHT comprend dans son arsenal des possibilités qui ont été sciemment écartées pour la SCH et qui ont été, pour certaines, avantageusement remplacées. Créer une banque du tourisme affecterait en outre d'autres instruments d'encouragement de la Confédération, en particulier la NPR, mais également la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Suivant le mandat confié à cet établissement, il y aurait par ailleurs lieu de redéfinir le partage des responsabilités entre les cantons et la Confédération, voire de remettre en cause le principe de subsidiarité de l'encouragement fédéral, qui a pourtant fait ses preuves. Il est par ailleurs discutable de mêler politique et décisions de prêt, puisqu'on ne pourrait exclure que des projets d'investissement dont la rentabilité à long terme est incertaine soient jugés dignes d'encouragement pour des motifs d'ordre politique. L'influence exercée par l'ÖHT sur les structures d'hébergement et la distorsion de concurrence et de marché potentielle que son soutien provoque, notamment vis-à-vis des institutions de financement privées, est elle aussi critiquable dans un régime économique libéral. Enfin, on ne peut prouver le lien de cause à effet entre les activités de promotion de cet organisme et la compétitivité de la branche hôtelière et touristique autrichienne⁸¹.

La comparaison entre l'ÖHT et la SCH permet néanmoins de dégager des pistes pour l'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement en Suisse. Citons à cet égard le plafonnement plus élevé des investissements, qui permet par exemple d'apporter un soutien substantiel à des projets phares, c'est-à-dire des projets de grande ampleur ayant valeur de signal, et dont on escompte un effet ricochet. De plus, la promotion touristique autrichienne, organisée sur le modèle du *one-stop-shop*, semble receler un fort potentiel en termes de coordination et d'efficacité. Le Conseil fédéral entend donc tenir compte de ces enseignements pour l'actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement et optimiser l'harmonisation entre la SCH et la NPR en conséquence (chap. 7).

⁷⁹ Le total du bilan de la SCH (287 millions de francs) comprend les 100 millions de francs du prêt supplémentaire (cf. chap. 6.4.3, dont quelque 17 millions ont été utilisés jusqu'à fin 2012. A cette date, son bilan garanti à long terme s'élevait donc à 203,6 millions de francs. A comparer ces chiffres revus à la baisse avec ceux de l'ÖHT (également corrigés en tenant compte des nuitées hôtelières), le facteur grimpe à 2,5.

⁸⁰ Cf. Observatoire valaisan du tourisme, 2013.

⁸¹ Cf. PWC, 2013, BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

6.4 Réaction de la politique du tourisme face à la crise financière et économique et au franc fort

6.4.1 Aperçu des mesures adoptées dans le domaine du marketing touristique

Pour juguler la récente crise financière et économique mondiale, la Confédération a réagi en adoptant entre novembre 2008 et février 2009 des mesures de stabilisation ventilées en trois phases⁸². Dans le cadre de la deuxième phase, visant à soutenir la situation des commandes et de l'emploi en Suisse et à lutter contre le fléchissement conjoncturel, elle a augmenté de 12 millions l'enveloppe budgétaire de Suisse Tourisme, ces moyens supplémentaires étant destinés à des mesures de nature à atténuer le recul de la demande imputable à la conjoncture. La Confédération a en outre imposé que ces mesures soient ciblées et temporaires et qu'elles déploient leurs effets en temps utile. Une offensive de marketing touristique a donc été lancée pour l'été 2009 et le semestre d'hiver 2009/2010; notons que, sur les 15 millions de francs investis, la branche a contribué à hauteur de 3 millions au programme d'impulsion. Ce dispositif, qui ciblait les marchés à haut potentiel, soit la Suisse, l'Allemagne, la France et l'Italie, s'articulait autour d'offres à prix attractifs, promues par des annonces, des prospectus, des récits de voyages, ou directement proposées sur MySwitzerland.com. Un autre élément important du programme était l'action 2009 de la banque Raiffeisen.

Le deuxième programme d'impulsion, se déployant sur les années 2011 et 2012, s'inscrivait dans le cadre du train de mesures lancé en 2011 dans le but de limiter l'impact de la force du franc sur la compétitivité de l'économie suisse. Il visait à stabiliser la demande sur le marché national, à exploiter les opportunités sur les marchés proches et à s'attaquer aux marchés lointains et à ceux d'hiver en orchestrant une campagne qui mette l'accent sur la valeur de l'expérience suisse, afin de reléguer au second plan les critères de prix. La stratégie consistait à décider les consommateurs à opter pour le marché touristique suisse en misant sur l'inspiration et en distillant des idées de voyage. Ce programme d'impulsion ne se résumait donc pas à un strict marketing de l'offre touristique. Ajoutons encore que pour soutenir le marché national, Suisse Tourisme a diffusé une série d'annonces vantant les mérites de la Suisse avec des photos de paysages inspirants et a réalisé une brochure mettant en valeur les cent lieux les plus exceptionnels de Suisse, que tout Helvète se devrait d'avoir vu au moins une fois dans sa vie. Elle a également conduit cette campagne fondée sur l'inspiration dans les marchés proches, tandis que, sur les marchés lointains, elle a axé ses efforts sur l'encouragement de la demande, en collaborant avec des voyagistes locaux. En plus des 12 millions accordés par la Confédération, la branche a elle-même investi 3 millions de francs en marge de ce programme.

Dans le cadre de l'examen parlementaire du message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, le plafond de dépenses défini pour Suisse Tourisme a été relevé de 12 millions supplémentaires. Cette somme était destinée à financer un troisième programme d'impulsion⁸³, pour la période 2012-2013, qui prolongeait le programme 2011-2012. Cette fois encore, l'opération ciblait le marché national, de même que les marchés proches et lointains. Pour chacun d'entre eux, une cyberoffensive a été lancée en collaboration avec Google, afin de faire augmenter la fréquentation de MySwitzerland.com. Une campagne intitulée «La Suisse typique» a par ailleurs été réalisée avec Coop: elle proposait des idées nouvelles pour faire l'expérience de la Suisse typique et entendait encourager le consommateur, au moyen d'un système de bons, à passer des réservations. Sur les marchés proches, l'emphase était mise sur des offres sortant de l'ordinaire, telles que trains panoramiques ou hébergements au fil de l'eau, offres qui ont été imprimées puis distribuées en grand nombre sous forme d'annexes jointes à des publications. Sur les marchés lointains, Suisse Tourisme

⁸² Cf. SECO, 2012a.

⁸³ Dans le même temps, le budget ordinaire de Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 a été augmenté de 19 millions de francs par rapport à la période 2008-2011, pour s'établir à 210 millions de francs. Au total, pour les années 2012 à 2015, le plafond de dépenses fixé pour Suisse Tourisme s'élève donc à 222 millions de francs.

a reconduit sa collaboration avec différents voyagistes. Ici encore, la branche a investi 0,8 million de francs, en plus des 12 millions alloués par la Confédération. Enfin, l'UBS et la Coop, associées au titre de partenaire notamment pour la distribution, ont fourni des prestations de type *bartering* à hauteur de plusieurs millions de francs suisses.

6.4.2 Evaluation globale des programmes d'impulsion 2009-2010, 2011-2012 et 2012-2013 de Suisse Tourisme

L'évaluation globale des programmes d'impulsion 2009-2010, 2011-2012 et 2012-2013 de Suisse Tourisme confirme qu'ils ont permis d'atténuer sensiblement les effets négatifs de la crise économique et de la force du franc⁸⁴. Au total, les mesures de Suisse Tourisme ont notamment influé sur 3,7 millions de nuitées supplémentaires dans l'hôtellerie et la parahôtellerie suisse pour un chiffre d'affaires touristique de quelque 846 millions de francs (tab. 2). Ces résultats dépassent largement les objectifs arrêtés dans les différentes conventions-programmes conclues avec le SECO. Bien que les programmes d'impulsion n'aient pu enrayer la baisse des nuitées observée en Suisse, ils l'ont considérablement ralentie.

Les effets les plus marqués ont été enregistrés sur le marché national, puisque la moitié des nuitées générées grâce aux programmes d'impulsion provenait d'une clientèle nationale. Ce succès est à mettre sur le compte de la stratégie visant à soutenir la demande intérieure et met en évidence le formidable potentiel du tourisme national.

Tableau 2: Moyens engagés et impact des programmes d'impulsion

	Moyens engagés [CHF]	Impact sur les nuitées	Impact sur le chiffre d'affaires [CHF]
Programme d'impulsion 2009-2010	14,6 millions	1,637 millions	378 millions
Programme d'impulsion 2011-2012	12,3 millions	1,313 millions	281 millions
Programme d'impulsion 2012-2013 ⁸⁵	9,9 millions	0,713 millions	187 millions
Total	36,8 millions	3,663 millions	846 millions

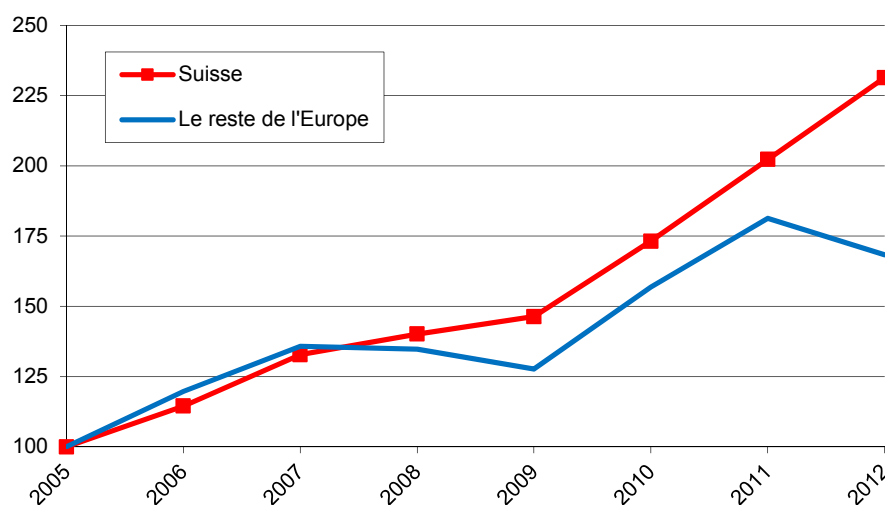
Source: Suisse Tourisme

Parallèlement, les moyens additionnels engagés ont permis de fortement dynamiser la demande issue des marchés stratégiques. Les programmes d'impulsion ont en effet permis à Suisse Tourisme de nouer de nouvelles collaborations avec des voyagistes dans ces pays lointains porteurs d'un potentiel élevé et d'y lancer des destinations et produits supplémentaires. La figure 24 ci-après met en évidence que la hausse des nuitées de clients en provenance de ces marchés clés – Brésil, Russie, Inde, Chine, Corée du Sud et pays du Golfe – a été plus significative en Suisse que dans le reste de l'Europe, en particulier depuis 2008. Il y a fort à parier que cette réussite résulte de l'engagement accru de Suisse Tourisme rendu possible par les programmes d'impulsion. Ceux-ci ont donc eu des répercussions positives durables sur cette demande et ont limité la dépendance du tourisme suisse envers les marchés européens, très sensibles au taux de change.

⁸⁴ Cf. Suisse Tourisme, 2013

⁸⁵ Seule la saison estivale est ici intégrée au calcul, les chiffres de la saison hivernale n'étant pas encore disponibles.

Figure 24: Evolution des nuitées des pays du BRIC, des pays du Golfe et de Corée du Sud en Suisse et dans le reste l'Europe



Indice: 2005 = 100

Source: Suisse Tourisme

L'analyse d'impact a en outre révélé que les marchés proches représentaient un défi plus grand que les marchés lointains: à la force du franc est venue s'ajouter la baisse de moral des consommateurs due à la crise européenne. L'obstacle que Suisse Tourisme aspirait à surmonter par le biais de ses mesures d'impulsion était donc double. On peut en conclure que le degré d'efficacité des mesures baisse lorsque les marchés sont en difficulté et qu'il faut alors redoubler d'efforts pour atteindre le même but.

Les résultats de l'évaluation globale confirment le constat favorable dressé par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Dans son analyse des mesures conjoncturelles prises par la Confédération entre 2008 et 2010, celui-ci a en effet retenu que les efforts consentis pour encourager le tourisme pendant la crise de 2009 faisaient partie des rares dispositifs à avoir affronté directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la demande⁸⁶. Il a par ailleurs noté que les mesures adoptées par Suisse Tourisme en 2009 et 2010 étaient non seulement ciblées, mais qu'elles étaient également complémentaires et prises en temps utile, autrement dit, qu'elles répondaient pleinement aux exigences qu'il avait fixées pour les mesures conjoncturelles.

Digression: la mesure d'impact par Suisse Tourisme⁸⁷

La mesure d'impact ordinaire de Suisse Tourisme vise à établir le lien entre ses activités de marketing et les nuitées – et donc aussi le chiffre d'affaires. Dans un premier temps, Suisse Tourisme calcule l'impact que différents instruments de communication ont sur la décision de touristes de passer des vacances en Suisse en se basant sur une enquête représentative réalisée auprès de plusieurs milliers de personnes. Dans un second temps, elle évalue à quelle hauteur Suisse Tourisme a contribué, durant une période donnée, à la réalisation et à la diffusion des instruments de communication en question. En multipliant le taux d'impact d'un instrument de communication par le taux de participation de Suisse Tourisme à sa réalisation et à sa diffusion et par le nombre de nuitées hôtelières, on obtient le nombre de nuitées hôtelières sur lesquelles Suisse Tourisme a eu un impact. Puisque le montant moyen des dépenses des voyageurs est également relevé dans l'enquête représentative de Suisse

⁸⁶ Cf. CFF, 2012

⁸⁷ Cf. Suisse Tourisme, 2013.

Tourisme, il est aussi possible de déduire la part du chiffre d'affaires influencée par Suisse Tourisme.

Une étude menée à l'Université de St-Gall en novembre 2006 confirme le caractère scientifique de ce modèle de calcul. Cette même étude valide également le calcul de la part d'impact de Suisse Tourisme dans les différents instruments de communication. Une comparaison réalisée récemment par l'Université de St-Gall quant à la façon dont différentes organisations nationales de promotion du tourisme mesurent leur impact révèle par ailleurs que la méthode utilisée par Suisse Tourisme est exemplaire en termes de fondements conceptuels et empiriques, au point d'ailleurs de pouvoir être considérée comme la méthode la plus évoluée, en comparaison internationale.

La mesure d'impact des mesures d'impulsion est en grande partie basée sur la méthode décrite ci-dessus. Ainsi, l'on multiplie d'une part les mesures de marketing supplémentaires, de l'autre le nombre de visites supplémentaires enregistrées sur le site de Suisse Tourisme par le taux d'impact tel que proposé dans la méthode de mesure d'impact de Suisse Tourisme. Etant donné qu'avec les promotions classiques, l'utilité marginale devrait décroître fortement, les auteurs ont intégré un effet de saturation. Par ailleurs, l'impact généré par les mesures d'impulsion recense le nombre de réservations résultant directement des offres spéciales commercialisées dans le cadre des programmes d'impulsion. Une expertise réalisée par Rütter + Partner confirme que la mesure d'impact des programmes d'impulsion se tient d'un point de vue logique, qu'elle est transparente et compréhensible. Elle indique par ailleurs que le concept de mesure ainsi que les hypothèses et les estimations qui sont avancées reposent essentiellement sur une estimation prudente de l'impact de Suisse Tourisme, ce qui limite la probabilité que ses effets réels soient surestimés.

6.4.3 Crédit supplémentaire accordé à la SCH

Dans le cadre de ce même train de mesures arrêté en août 2011 par le Parlement et visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité (chap. 6.4.1), le prêt accordé par la Confédération à la SCH a été augmenté de 100 millions de francs, à titre prévisionnel et pour une durée limitée, soit fin 2015.

Rappelons le contexte dans lequel s'inscrivait ce prêt supplémentaire: un durcissement des conditions de financement des établissements d'hébergement par les banques privées était attendu en réaction à l'effritement des marges dans le secteur en question et à la détérioration de la situation économique de la branche touristique. Les 100 millions de francs devaient permettre à la SCH de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour monter au créneau en cas d'assèchement du crédit, de façon à assurer la réalisation des investissements infrastructurels nécessaires malgré cette conjoncture défavorable. Etant donné que la SCH n'assure que le financement résiduel, à hauteur d'environ 20 % (en moyenne sur une longue durée), cette mesure avait toutes les raisons de constituer un multiplicateur d'investissement élevé. Les moyens qui auront été engagés d'ici 2015 devront être considérés comme une augmentation durable du prêt de 136 millions de francs que la Confédération accorde aujourd'hui à la SCH. En vertu du message concernant la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité et de l'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011, la part des 100 millions de francs supplémentaires qui n'aura pas été utilisée d'ici fin 2015 sera restituée à la Confédération.

A la fin de l'année 2012, la SCH avait utilisé environ 17 millions de francs du prêt supplémentaire. Cette somme lui a permis d'étendre ses activités de soutien en faveur du secteur de l'hébergement, ce qui a contribué à la compétitivité de ce secteur en cette période conjoncturelle difficile. Malgré la reprise qui se profile sur le plan des nuitées hôtelières (chap. 5), la mesure garde sa raison d'être pour les prochaines années. Vu la situation délicate dans laquelle se trouvent les établissements hôteliers en termes de liquidités et de capital propre en raison de la conjoncture actuelle, le risque demeure en effet que des projets d'agrandissement ou de transformation soient repoussés. L'éventualité d'un blocage de l'investissement dans l'hôtellerie suisse n'est donc pas encore écartée.

6.4.4 Mesures conjoncturelles prises par la SCH face à la baisse de la demande touristique

En vertu de son mandat légal, la SCH est habilitée à prendre rapidement des mesures de soutien exceptionnelles et limitées dans le temps, dans le cadre de sa politique et de ses conditions de crédit, afin d'éviter un blocage de l'investissement à moyen terme. Sur ce fondement, la SCH a décidé de son propre chef de prendre une série de mesures conjoncturelles en 2012 et en 2013, lesquelles ont largement contribué à une extension de ses activités d'encouragement. Concrètement, la SCH a, premièrement, accordé une réduction d'intérêts temporaire ou durable pour des prêts nouveaux et existants. Deuxièmement, elle a assoupli les modalités de report d'amortissements pour certains prêts existants. La troisième mesure consistait à donner la possibilité à des établissements de faire financer rétroactivement par la SCH des investissements qu'ils avaient réalisés en 2010, 2011 ou 2012 sur leurs propres liquidités.

Le montant total des amortissements qui ont été reportés en 2012 s'élève à 2,6 millions de francs. Cette même année, la SCH a financé rétroactivement des investissements à hauteur de 4 millions de francs en tout. Quant aux différentes réductions d'intérêts qui ont été accordées, elles ont entraîné une baisse des paiements d'intérêts par les entreprises de 0,5 million de francs. Les diverses mesures supplémentaires mises en place par la SCH ont permis d'améliorer avant tout l'état des liquidités des établissements aidés.

6.5 Identification des lacunes de la politique du tourisme

La rédaction du présent rapport a été décidée dans le cadre du débat portant sur l'opportunité de lancer un programme d'impulsion supplémentaire pour compenser la faiblesse de la demande due à la conjoncture (chap. 1). Plusieurs paramètres – la crise économique qui secoue l'Europe et la surévaluation massive du franc qui en résulte – ont en effet affecté à court terme la compétitivité du tourisme suisse, ce qui a entraîné un recul significatif des nuitées hôtelières, en particulier dans l'espace alpin. On peut néanmoins tabler sur le fait que ces difficultés conjoncturelles seront surmontées au cours des prochaines années, et ce, pour trois raisons. D'abord, l'impact de la force du franc sera limité par le différentiel d'inflation entre la Suisse et la zone euro; ensuite, la demande touristique provenant de cette zone reprend progressivement à la faveur de la stabilisation sur le front de la dette et du redressement économique qui s'ensuit; enfin, on peut miser sur le fait que la demande touristique de cette zone sera marquée par un effet de rattrapage. Une grande partie des clients habitués à se rendre en Suisse ayant dernièrement renoncé à y venir pour des raisons financières devraient revenir en nombre une fois la situation rétablie, si bien que la branche du tourisme devrait enregistrer une nette hausse de la demande dans les années à venir (chap. 5.1). Partant, il n'est pour l'heure pas nécessaire de prendre de nouvelles mesures conjoncturelles.

Cependant, si les obstacles conjoncturels devraient pouvoir être rapidement surmontés, le tourisme suisse n'en reste pas moins confronté à des défis structurels de taille (chap. 4). Nul doute que pour exploiter le potentiel de croissance intrinsèque du tourisme suisse et atteindre les objectifs formulés par le Conseil fédéral dans sa stratégie de croissance 2010, il y a lieu de s'attaquer au désavantage compétitif qui caractérise la Suisse en matière de prix et de coûts, ainsi que de résorber les déficits structurels au niveau des entreprises et des destinations. Notons qu'il appartient aux acteurs du secteur du tourisme eux-mêmes de relever les défis décrits. Les instruments mis en place par la Confédération dans ce domaine ne peuvent et ne doivent être que subsidiaires et déployer leurs effets dans le strict respect des principes propres à notre ordre économique libéral.

Les défis exposés ont déjà été identifiés dans la stratégie de croissance 2010. A la même époque, la politique du tourisme et ses instruments avaient été jugés appropriés pour aider la branche à les surmonter, constat qui rejoint celui formulé à l'occasion des évaluations et

analyses d'impact dont ont fait l'objet les différents instruments. La politique du tourisme de la Confédération est donc jugée efficace. De plus, il est possible, le cas échéant, d'agir sur des domaines spécifiques relevant de cette politique grâce aux programmes de mise en œuvre. D'ailleurs, les répercussions favorables qu'ont eues les dernières mesures de soutien viennent confirmer, s'il en était besoin, que la gamme d'instruments dont dispose la Confédération – qui comprend des mesures supplémentaires pouvant être appliquées rapidement et de manière ciblée – permet de réagir à des effets conjoncturels même exceptionnels. Ajoutons que les instruments d'encouragement que sont Innotour, la SCH et Suisse Tourisme sont complémentaires et constituent, conjugués à la NPR, un arsenal flexible qui a fait la preuve de son efficacité. Il n'y a dès lors pas lieu réorienter fondamentalement la politique du tourisme de la Confédération.

Il n'en reste pas moins que des améliorations peuvent être apportées, à commencer par l'actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement, dont le besoin a été mis en lumière par l'examen des options stratégiques de la SCH. Les études réalisées dans ce cadre suggèrent de plus que celle-ci et la NRP gagneraient en efficacité si elles étaient mieux coordonnées.

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires invite également à l'ajustement de certains instruments, et ce, pour deux raisons. Premièrement, compte tenu du flou planant sur le cadre réglementaire qui sera finalement adopté. Il en résulte que le niveau de risque des investissements a tendance à s'accroître, si bien qu'ils sont repoussés. D'où la menace d'une situation de blocage, d'autant qu'on attend généralement une progression du renchérissement et des taux d'intérêt dans les prochaines années.

Deuxièmement, l'économie touristique va devoir s'adapter au nouveau cadre réglementaire, processus qui promet d'être délicat (chap. 4.3). Pendant la phase de transition, ce nouveau cadre devrait accélérer le changement structurel dans le secteur. Quant à savoir à quel point cet ajustement sera difficile, cela dépendra entièrement de l'orientation de la loi sur les résidences secondaires. Globalement, on peut supposer que le déficit de financement qui affecte aujourd'hui l'hôtellerie de vacances s'aggravera, compliquant par là-même la réalisation des projets de transformation et de construction hôteliers. Par ailleurs, compte tenu de la baisse des recettes fiscales qu'enregistreront les communes touristiques en raison de l'arrêt au moins partiel des constructions de résidences secondaires, elles manqueront de moyens pour financer les infrastructures touristiques de base. Si rien ne vient compenser ces trous dans le financement de l'hôtellerie et des communes, la destination dans son ensemble risque de perdre en attrait.

Dans les destinations alpines, la mise en œuvre de nouveaux modèles de croissance et de circuits de financement alternatifs est donc d'autant plus urgente depuis l'acceptation de cette initiative, qui a mis à mal les anciens modèles reposant sur la construction de résidences secondaires. Il s'agit donc d'en imaginer de nouveaux, axés non sur l'expansion du bâti mais sur une meilleure utilisation et le renouvellement des infrastructures existantes. Cependant, si l'économie touristique suisse parvient à prendre ce virage, à terme, cette initiative devrait même contribuer à l'évolution souhaitée du secteur vers une croissance durable.

Constatons pour conclure que l'impact de l'initiative sur les résidences secondaires ne place pas le tourisme suisse devant des défis structurels radicalement nouveaux. La stratégie élaborée et les instruments existants sont donc toujours propres à accompagner le changement structurel et à soutenir les efforts consentis par le secteur pour surmonter les défis à venir. Dès lors, l'initiative n'appelle pas non plus de réorientation fondamentale de la politique fédérale du tourisme, pas plus d'ailleurs que la création d'une banque du tourisme sur le modèle autrichien (chap. 6.3).

Il n'en reste pas moins que des mesures s'imposent pour atténuer les effets de l'initiative, certaines de durée déterminée, d'autres sans limites dans le temps. Relevons cependant que, vu la thématique et la répartition des compétences en la matière, celles-ci incombent

principalement aux cantons et communes concernés, qui peuvent agir sur le financement du tourisme à l'échelon local et cantonal, notamment en menant une politique foncière active, en proposant des mesures relevant de l'aménagement du territoire ou en concevant de nouvelles approches pour le financement de l'infrastructure touristique.

Le premier défi auquel le secteur devrait être confronté est le flou évoqué plus haut, qui règne autour de l'initiative sur les résidences secondaires, et la menace de blocage des investissements qui en résulte. Comme les considérations relatives aux mesures extraordinaires prises par la SCH le montrent, la politique actuelle est en mesure de parer à ce risque grâce à des mesures efficaces. Il semble donc judicieux de maintenir ce cap. De plus, les incertitudes étant susceptibles de se dissiper avec l'adoption de la législation d'exécution et son entrée en vigueur, on ne saurait trop recommander de limiter dans le temps les éventuelles mesures préconisées.

S'agissant des mesures temporaires envisageables pour accompagner le processus d'adaptation à la nouvelle réglementation, on pourrait également recourir aux instruments efficaces que sont la SCH, Innotour et la NPR. En toute logique, on mettra à cet égard l'accent sur les projets armant les destinations pour s'engager sur des voies de développement alternatives. De plus, les instruments existants présentent l'avantage de pouvoir mettre rapidement en œuvre les mesures prises.

Outre les mesures à durée déterminée visant à accompagner et à atténuer les effets liés à l'initiative sur les résidences secondaires, des mesures à long terme sont également nécessaires. Celles-ci peuvent d'ailleurs tout à fait être intégrées à l'adaptation prévue des dispositions d'exécution: l'augmentation du montant maximal des prêts et l'assouplissement de la limite de prêt et de garantie de la SCH sont deux mesures à examiner, qui permettraient notamment de tenir compte du fait que les hôtels 4 ou 5 étoiles ou encore les projets phares et les «établissements moteurs», nécessaires au développement régional, sont particulièrement touchés par l'initiative sur les résidences secondaires. Par ailleurs, il est indispensable de coordonner la notion d'hébergement telle qu'actuellement contenue dans les dispositions d'exécution de la SCH avec la terminologie en cours d'élaboration dans le cadre du projet de législation d'exécution relative à cette initiative. Les dispositions de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) devront d'ailleurs également être adaptées en fonction de cette nouvelle terminologie.

7 Développement de la stratégie touristique du Conseil fédéral

7.1 Aperçu des mesures proposées

Le chapitre 6.5 conclut qu'il n'est pas nécessaire de réorienter fondamentalement la stratégie du Conseil fédéral en matière de tourisme, l'optimisation des conditions faites aux entreprises touristiques étant déjà et demeurant l'objectif principal de la politique fédérale dans ce domaine. En outre, il s'agit de continuer à augmenter l'attrait de l'offre touristique et de renforcer l'image de la Suisse sur les marchés, tout en respectant les principes du développement durable.

Toutefois, l'examen des options stratégiques de la SCH a mis en évidence différents moyens permettant de renforcer encore davantage la promotion, déjà réussie, du secteur de l'hébergement. Il s'agirait, d'une part, d'actualiser les dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement et, d'autre part, d'élargir la marge de manœuvre financière de la SCH, de façon à tenir compte du fait que l'initiative sur les résidences secondaires complique le financement des projets hôteliers. Etant donné que le secteur suisse de l'hébergement est soutenu non seulement par la SCH, mais également, dans une certaine mesure, par la NPR, il est essentiel de coordonner ces deux instruments au mieux afin que les fonds fédéraux soient utilisés de manière efficace. Dans ce domaine également, des adaptations s'imposent.

Par ailleurs, l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires plonge pendant une phase de transition les acteurs de la branche dans le flou et accélère le changement structurel, en particulier en ce qui concerne le tourisme alpin. Le Conseil fédéral estime qu'il est indispensable, premièrement, de limiter les effets négatifs résultant de ces incertitudes et, deuxièmement, d'accompagner l'accélération du changement structurel et d'en atténuer l'impact. Le premier objectif peut être atteint par le biais d'une augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH. Quant à l'accompagnement du changement structurel, le Conseil fédéral propose, dans la deuxième partie des mesures de politique touristique, de mettre en place un programme d'impulsion pour les années 2016 à 2019.

En résumé, le Conseil fédéral propose un train de mesures se déclinant en deux parties, à savoir l'«optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement» et le «programme d'impulsion 2016-2019». Les différentes mesures sont présentées dans le tableau ci-dessous:

Tableau 3: Train de mesures visant à adapter la politique du tourisme existante

Train de mesures de politique touristique	
Partie I	Optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement
	1. Actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement 1.1 Actualisation de la notion d'hébergement 1.2 Ajustement du périmètre d'encouragement 1.3 Nouveau règlement interne de la SCH 1.4 Optimisations concernant les principes directeurs du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise
	2. Augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH 2.1 Prolongation du prêt supplémentaire jusqu'à fin 2019 2.2 Examen d'une augmentation du montant maximal du prêt et d'un assouplissement (durable) de la limite de prêt et de garantie
	3. Amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR
Partie II	Programme d'impulsion 2016-2019
	4. Mesures de la NPR pour la période 2016-2019
	5. Mesures du programme Innotour pour la période 2016-2019
	6. Renforcement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir)

7.2 Partie I: optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement

L'encouragement du secteur de l'hébergement est appelé à être optimisé au moyen, d'une part, de mesures maximisant ses effets actuels et, d'autre part, de propositions d'adaptations résultant des effets de l'initiative sur les résidences secondaires.

7.2.1 Actualisation des dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement

Il ressort de l'examen des options stratégiques de la SCH que certaines dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement ont besoin d'être actualisées. Ces changements nécessitent une adaptation de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement ainsi que du règlement interne de la SCH; en revanche, il ne semble pas nécessaire de réviser la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement.

C'est avant tout la notion d'hébergement qui appelle à être actualisée. En effet, les analyses réalisées par le SECO au sujet de l'impact engendré par l'initiative sur les résidences secondaires ont montré que les frontières entre les différents types d'hébergement étaient de moins en moins nettes. Parallèlement à l'augmentation des financements croisés d'établissements d'hébergement par la construction et la vente de résidences secondaires, depuis la fin des années 1990, on a en effet vu croître le nombre de formes d'hébergement hybrides, à la limite entre l'hôtellerie classique et les appartements de vacances. Dans le

cadre de l'élaboration de la législation d'exécution concernant l'initiative sur les résidences secondaires, il est primordial d'opérer une différenciation et d'adopter une définition précise des différentes formes d'hébergement. Il faut donc, en rapport avec l'encouragement du secteur de l'hébergement, que le projet de loi sur les résidences secondaires actuellement en cours d'élaboration comporte la définition des «structures d'hébergement organisé» qui pourront encore être construites à l'avenir.

Le Conseil fédéral entend donc que la définition de l'hébergement telle qu'actuellement contenue dans les dispositions d'exécution concernant l'encouragement du secteur de l'hébergement soit adaptée en fonction de la terminologie en cours d'élaboration dans le cadre de la conception de la loi d'application relative à l'initiative sur les résidences secondaires. Celle employée dans les dispositions de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) devra également être adaptée en fonction. Cette harmonisation vise à garantir à la Confédération la possibilité de soutenir à l'avenir, par le biais de la SCH, l'ensemble des formes d'hébergement qui restent souhaitables au sens de la législation d'application relative aux résidences secondaires. L'actualisation de la notion d'hébergement permettra en outre de préciser que la SCH peut, à certaines conditions, encourager les infrastructures qui sont à la fois directement nécessaires au secteur de l'hébergement et économiquement viables (terrains, constructions, locaux, installations et équipements conformes⁸⁸).

La définition du périmètre régional d'encouragement de la SCH doit aussi être adaptée. Celui-ci englobe, selon l'art. 5 de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, les régions touristiques et les stations thermales, la liste des régions touristiques étant indiquée dans une annexe de l'ordonnance relative à cette loi. Si les principes de ce texte n'ont pas vocation à être modifiés, il convient néanmoins d'adapter l'annexe évoquée ci-dessus. Premièrement, parce que la fusion de certaines communes a entraîné des modifications localisées du périmètre d'encouragement de la SCH, modifications qui n'ont pas encore été intégrées dans les bases légales, et deuxièmement, parce que les limites actuelles de ce périmètre ne correspondent plus, dans certains cantons, aux réalités touristiques.

Le Conseil fédéral préconise donc d'adapter le périmètre d'encouragement régional de la SCH et élaborera une proposition en conséquence après avoir consulté les cantons, comme le prévoit la loi. Dans sa nouvelle version, le périmètre d'encouragement de la SCH devra toujours recouvrir des zones où le tourisme représente une source de revenus substantielle et où celui-ci est sujet à d'importantes fluctuations saisonnières.

Enfin, le règlement interne de la SCH a également besoin d'être actualisé; celui-ci date en effet de 1996 et est, au moins en partie, obsolète. Cette adaptation doit être réalisée conformément aux dispositions légales applicables, c'est-à-dire qu'il appartient à la SCH d'élaborer un nouveau règlement, lequel devra ensuite être approuvé par le Conseil fédéral. Il convient par ailleurs d'adapter les dispositions d'exécution relatives à la SCH en fonction des principes retenus par la Confédération en matière de gouvernance d'entreprise sur les points qui semble pertinents, selon une étude menée par le Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne⁸⁹. Il s'agit avant tout d'adapter certaines directives d'ordre stratégique ou en matière de politique du personnel.

7.2.2 Augmentation de la marge de manœuvre financière de la SCH

Il ressort des analyses qui précèdent que l'initiative sur les résidences secondaires a des conséquences sérieuses pour le tourisme. Les incertitudes quant à la teneur finale des nouvelles dispositions réglementaires augmentent le risque, durant une phase de transition s'étendant environ jusqu'à la fin de la décennie, d'un blocage général des investissements

⁸⁸ Cf. www.sgh.ch.

⁸⁹ Cf. Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne (KPM), 2012.

dans l'hôtellerie, sans compter que cette initiative est à l'origine de processus d'adaptation complexes et d'une accélération du changement structurel dans le domaine du tourisme en général. S'agissant de l'hôtellerie, il faut s'attendre à une accentuation du déficit de financement qui freinera, à son tour, la réalisation de projets de transformation ou de construction d'hôtels, en particulier pour les établissements de catégorie supérieure.

Afin que la SCH puisse soutenir le secteur de l'hébergement au mieux pendant cette phase de transition, sa marge de manœuvre financière doit être augmentée à titre prévisionnel, pendant une durée limitée. Le Conseil fédéral propose donc de prolonger d'une législature, soit jusqu'à 2019, le prêt supplémentaire de 100 millions de francs initialement accordé à la SCH jusqu'à fin 2015. Ce prêt a été mis en place par la Confédération afin d'atténuer, entre 2012 et 2015, les éventuelles répercussions négatives que le franc fort pourrait avoir sur l'investissement dans le secteur de l'hébergement. En 2012, la SCH a utilisé en tout 17 millions de francs au titre du prêt supplémentaire. Ces moyens additionnels lui ont permis d'étendre considérablement ses activités de soutien. Or, les besoins en termes d'investissement n'étant pas appelés à diminuer dans le secteur de l'hébergement, l'extension de l'activité de soutien de la SCH a toutes les raisons, également, de se poursuivre. Pourtant, selon toute vraisemblance, la SCH ne devrait pas avoir épuisé le montant du crédit additionnel d'ici fin 2015.

Sous l'angle de la politique touristique, il ne semble pas opportun de fixer le terme de l'utilisation du crédit additionnel à fin 2015, période à laquelle le secteur du tourisme se trouvera encore en pleine phase d'incertitude et de transformation. Le Conseil fédéral ne perd pas de vue que le Parlement avait à l'origine accordé ce crédit pour des raisons conjoncturelles, plus précisément à cause de la force du franc. Il juge cependant qu'une prolongation à durée déterminée et à titre prévisionnel se justifie du fait de l'impact non négligeable que l'initiative sur les résidences secondaires aura sur le tourisme. Comme l'indique l'évaluation de la SCH, la prolongation du crédit additionnel jusqu'à 2019 permettrait de consolider significativement la base de financement de la coopérative. Cette mesure permettrait d'ailleurs à la politique fédérale du tourisme de contribuer de façon décisive à la réduction du risque de blocage des investissements et, de surcroît, au soutien du changement structurel dans le secteur de l'hébergement pendant cette phase de transition qui s'annonce jusqu'à la fin de cette décennie, le tout sans engager de moyens supplémentaires. Qui plus est, la mise en œuvre de cette mesure peut s'effectuer à peu de frais et ne nécessite, mise à part la décision de principe du Parlement, que quelques adaptations des accords existants entre la SCH et le DEFR, d'une part, et entre la SCH et l'Administration fédérale des finances, de l'autre.

Tandis que la prolongation du prêt supplémentaire accordé à la SCH ne constitue qu'une mesure à durée déterminée, le Conseil fédéral estime qu'il est également nécessaire, en raison du processus d'adaptation qui devrait découler de l'initiative sur les résidences secondaires, d'élargir durablement la marge de manœuvre de la SCH, à l'aide de mesures ciblées. Par ailleurs, du fait de la suppression des possibilités de financement croisé à travers la construction et la vente de résidences secondaires, la mise en œuvre de l'initiative conduira probablement à une dégradation des conditions de financement des investissements dans le domaine hôtelier, ce qui risque d'affecter en premier lieu l'hôtellerie de catégorie supérieure dans l'espace alpin. Sur le plan des destinations, un affaiblissement de cette catégorie d'hôtellerie peut se révéler lourd de conséquences, étant donné que les établissements qui en font partie jouent fréquemment un rôle moteur et qu'ils constituent la base d'exportation de ces destinations. C'est pourquoi, en vue de garantir à la SCH la possibilité de soutenir dans des proportions suffisantes ce secteur clé de l'hôtellerie, particulièrement touché par l'initiative sur les résidences secondaires, il convient d'examiner la possibilité d'augmenter le montant maximal des prêts consentis par la SCH. Les hypothèses envisageables sur ce point sont à déterminer en accord avec la SCH, en tenant compte de sa capacité de risque et d'autofinancement. Par ailleurs, il convient d'étudier comment assouplir de façon appropriée la limite relative de prêt et de garantie de la SCH.

L'examen de ces différentes options a notamment pour but de prévenir tout risque de distorsion de la concurrence sur le marché du crédit. L'art. 7 de la loi fédérale sur l'encouragement

du secteur de l'hébergement prévoit d'ores et déjà des modalités d'assouplissement de la limite de prêt et de garantie, puisqu'il précise que, dans des circonstances particulières, une autre grandeur que la valeur de rendement peut servir de référence. Cette disposition pourrait par exemple s'appliquer dans les cas où l'établissement hôtelier qui a besoin d'un financement fait partie d'une entreprise générale (p. ex. une société de remontées mécaniques). Les règles en la matière sont à fixer par voie d'ordonnance.

7.2.3 Amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR

L'examen des options stratégiques de la SCH, et en particulier l'évaluation de cette dernière, attestent de l'utilité de l'activité d'encouragement menée par cette coopérative de droit public. Cette analyse indique cependant aussi qu'il existe des points de recoupement et des potentiels de synergie entre la SCH et la NPR et qu'une meilleure coordination entre ces deux instruments de promotion économique permettrait d'optimiser l'effet ainsi que l'efficacité de l'encouragement du secteur de l'hébergement. Comme indiqué au chapitre 6, le secteur touristique est soutenu et par la SCH et par la NPR de manière complémentaire pour relever les défis liés au développement du tourisme. Par conséquent, les compétences clés de ces deux instances doivent être mises en œuvre de sorte qu'elles se complètent de façon intelligente et efficace. Tandis que la SCH est compétente sur le plan du conseil et du financement des établissements, la NPR apporte, quant à elle, un soutien aux infrastructures, aux coopérations et aux services accessibles au public dans les régions. Etant donné que les cantons sont légalement tenus de verser des prestations équivalentes à celles de la Confédération pour les programmes de promotion du tourisme, la NPR contribue en outre à ce que les cantons assument leur part dans l'accompagnement du changement structurel dans les régions touristiques.

A noter encore que cet examen pointe la souplesse de ces deux instruments d'encouragement en la qualifiant de cruciale. En effet, les dispositions légales autorisent la SCH à tenir compte du contexte propre à la destination et au type d'établissement lorsqu'elle décide d'accorder un financement; et dans le cadre de la NPR, il est possible de déroger à l'exigence du caractère interentreprises des projets à soutenir dès lors que les investissements réalisés par des établissements individuels génèrent des effets externes positifs.

En vue de l'amélioration de la coordination entre la SCH et la NPR, le Conseil fédéral s'attachera à élaborer des directives transparentes concernant, notamment, les points de recoupement entre les activités d'encouragement menées dans le cadre de ces deux instruments, mais aussi et surtout concernant les modalités de soutien combiné. Le processus d'élaboration de ces directives doit intégrer, d'une part, la SCH, dont l'autonomie décisionnelle doit être préservée, et de l'autre, les cantons, probablement dans le cadre de la Confédération des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP). La participation des cantons est en effet primordiale, vu le rôle central qu'ils jouent dans l'exécution de la NPR; elle vise en outre à garantir le développement d'une pratique cantonale harmonisée en la matière. Par le biais de cette collaboration avec les cantons, la Confédération peut, de surcroît, assortir son activité d'encouragement de conditions qui contribuent à la réduction des déficits structurels (chap. 3.4.2). S'agissant, en revanche, des principes régissant les mandats d'encouragement de la SCH et de la NPR, aucune modification n'est envisagée.

7.3 Partie II: programme d'impulsion 2016-2019 visant à accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique consécutive à l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets

Il ressort clairement des chapitres 4.3 et 5 que l'initiative sur les résidences secondaires représente à la fois une grande chance, mais aussi un risque significatif pour le tourisme suisse. Si l'initiative entraîne une baisse de l'investissement dans l'hôtellerie, le secteur touristique se verra confronté à une perte progressive de compétitivité. Si, en revanche, elle en-

gendre la création de nouveaux modèles de croissance, lesquels s'appuient davantage sur le potentiel de la destination, l'initiative devrait avoir une influence positive et durable sur la compétitivité du tourisme. A noter que l'on s'intéresse en priorité à des modèles qui visent à améliorer l'utilisation des infrastructures existantes et à les renouveler. Le risque d'une baisse de l'investissement étant déjà pris en compte dans le cadre de l'optimisation de la promotion en faveur du secteur de l'hébergement (mesure 2), le programme d'impulsion, limité à la période 2016-2019, qui vise à accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique consécutive à l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets, a vocation, quant à lui, à soutenir la mise en œuvre de nouveaux modèles de croissance et de circuits de financement alternatifs. L'objectif visé par le renforcement du soutien ne se résume donc pas à l'accompagnement du changement structurel, mais consiste également à tirer profit des bénéfices que l'initiative peut entraîner à long terme. Dans cette perspective, il convient donc de soutenir en priorité, au cours de la phase de transition, des projets qui accompagnent les destinations et leurs entreprises touristiques dans leur adaptation aux nouveaux modèles de croissance. Parmi les mesures d'atténuation prévues pour la période 2016-2019, on compte notamment le développement du savoir en matière de nouveaux modèles permettant de financer des infrastructures touristiques au niveau local et/ou régional. Dans ce contexte, il convient notamment d'étudier les possibilités d'augmenter la participation des propriétaires de résidences secondaires au financement des infrastructures touristiques.

La politique suisse en matière de tourisme dispose avec Innotour et la NPR de deux instruments de soutien reconnus et efficaces, permettant notamment d'agir, de manière axée sur des projets, sur le développement des destinations. Les deux instruments soutiennent à la fois les coopérations horizontales et entre les différents acteurs de la chaîne de création de valeur ajoutée. La NPR soutient des projets qui renforcent l'innovation, la création de valeur et la compétitivité dans les régions, et favorise ainsi le changement structurel du secteur touristique; cette forme de soutien se concentre sur des projets régionaux et interrégionaux dans les zones de montagne, l'espace rural en général et les régions frontalières. Le programme Innotour encourage quant à lui l'innovation et la collaboration interentreprises dans le domaine du tourisme, essentiellement au niveau national. Grâce au dispositif des projets-modèles, certains projets régionaux présentant un caractère modèle pour l'ensemble de la Suisse peuvent aussi exceptionnellement être soutenus dans le cadre d'Innotour.

Vu leur objet, il semble judicieux que les mesures visant à adapter les destinations et les entreprises touristiques aux nouveaux modèles de croissance soient prises sur la base de ces deux programmes. Cette approche présente d'ailleurs l'avantage d'intégrer les cantons, principaux responsables de la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires, dans le processus de soutien apporté par le biais de la NPR. Si les mesures en question sont édictées dans le cadre d'Innotour ou de la NPR, leur application peut en outre suivre rapidement, car il n'est pas nécessaire de créer préalablement de nouvelles bases légales. Les cantons connaissent ces instruments et leurs politiques touristiques respectives ont d'ailleurs été adaptées en fonction, depuis quelques années; à cet échelon, la continuité constitue donc un facteur supplémentaire permettant de planifier et de mettre en œuvre les mesures rapidement. Qui plus est, ces deux instruments sont complémentaires: en effet, si un projet est subdivisé en sous-projets, par champ d'action ou dans le temps, les différents sous-projets peuvent individuellement faire l'objet d'un soutien par Innotour ou par la NPR. Les mesures prises dans le cadre du programme d'impulsion 2016-2019 peuvent ainsi produire des synergies et s'enrichir mutuellement au niveau du savoir. Les mesures concrètes envisagées sont présentées ci-après.

7.3.1 Mesures de la NPR pour la période 2016-2019

Dans le cadre du programme d'impulsion 2016-2019, il est prévu d'accroître pour une durée limitée et à des fins précises les moyens alloués à la NPR. Concrètement, il s'agit, pendant la période 2016-2019, de relever de 50 à 100 millions de francs suisses le montant annuel moyen du prêt destiné à l'encouragement des investissements en vue de la création, du

remplacement ou du renouvellement d'infrastructures, ce qui représente un surplus total de 200 millions de francs. Le financement de cette somme serait assuré en priorité par les liquidités du Fonds de développement régional. La Confédération pourrait éventuellement y verser des apports supplémentaires, pour autant que les Chambres fédérales y consentent en 2015 dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019, vu que la décision de financement est de toute façon liée au programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR. Les moyens supplémentaires seraient réservés au soutien de projets accompagnant l'adaptation durable des destinations aux nouveaux modèles de croissance.

Afin que cet instrument d'encouragement puisse réellement susciter un élan perceptible en matière d'investissements de renouvellement, il est nécessaire de prévoir un montant considérable pour cette intensification de l'activité de soutien. Il est également nécessaire d'annoncer cette augmentation de fonds avec un préavis suffisant vu le temps qu'il faut compter pour les travaux préparatoires et les procédures d'autorisation dans ce type de projets. D'ailleurs, les cantons ont, eux aussi, besoin de temps pour adapter leurs planifications en conséquence. Cet enseignement découle, entre autres, de l'augmentation de fonds anticipée décidée dans le cadre des mesures de stabilisation 2009-2010, où les cantons s'étaient vu proposer 100 millions de francs de crédit supplémentaire sans y être préparés.

L'augmentation de moyens qui est proposée permettrait aux cantons de développer leurs mesures de promotion soutenues par la NPR. Vu, en outre, que les cantons sont tenus de verser des prestations équivalentes à celles de la Confédération, le risque d'effet d'aubaine est limité. De plus, puisque la Confédération ne soutient par le biais de la NPR que des projets qui sont lancés par les cantons, la subsidiarité des mesures fédérales est assurée. Même en cas de participation fédérale, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir les destinations incombe donc principalement aux cantons. Comme indiqué au chapitre 4.3.3, les cantons ont également une responsabilité déterminante en ce qui concerne l'examen et la mise en œuvre éventuelle, suite à l'initiative sur les résidences secondaires, de mesures dans le domaine fiscal (introduction d'un impôt sur les résidences secondaires) ou dans celui de l'aménagement du territoire (création de zones hôtelières, politique active en matière de terrains à bâtir). L'objectif est de garantir que les cantons adoptent une démarche cohérente et soutenue par la Confédération concernant l'accompagnement de cette initiative et l'atténuation de ses effets. Lors des négociations de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, il sera par ailleurs possible de s'assurer que les sources locales et cantonales de financement soient totalement exploitées, notamment en ce qui concerne la participation des propriétaires de résidences secondaires.

7.3.2 Mesures du programme Innotour pour la période 2016-2019

S'agissant des fonds alloués par la Confédération à l'encouragement de l'innovation et de la coopération par le biais du programme Innotour, le Conseil fédéral propose de les augmenter de 50 % pour la période 2016-2019. Pendant ces quatre ans, le montant annuel de l'aide s'élèverait ainsi à 7,5 millions de francs suisses, ce qui correspond à un total de 30 millions de francs, soit une augmentation de 10 millions de francs par rapport à la législature précédente (20 millions de francs accordés entre 2012 et 2015). Les moyens supplémentaires ont vocation à permettre au programme Innotour de soutenir des projets accompagnant l'initiative sur les résidences secondaires et de contribuer à l'impulsion supplémentaire qui doit être donnée au secteur du tourisme, sans pour autant devoir renoncer à soutenir d'autres projets.

7.3.3 Renforcement de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir)

Comme indiqué plus haut, plusieurs questions demeurent ouvertes quant aux répercussions précises que la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires aura sur le secteur touristique, sans compter les incertitudes qu'elle soulève. Or, ces incertitudes ont un effet paralysant sur les investisseurs, lesquels se montrent désormais réticents à s'engager fi-

nancièrement dans les régions alpines, d'où l'émergence d'un risque pour le tourisme suisse. Pour répondre à cette incertitude, il faut renforcer la professionnalisation. Par ailleurs, il convient d'acquérir des connaissances sur les points qui suscitent encore des interrogations et de mettre ces connaissances à la disposition du secteur et des destinations touristiques ainsi que de celle des cantons. A noter par exemple le vide de recherche qui existe en ce qui concerne la question des solutions permettant d'éviter l'impasse sur le financement dans l'hôtellerie et, plus généralement, en ce qui concerne les cycles de financement dans les destinations.

Dans ce contexte, il convient notamment d'étudier les possibilités d'augmenter la participation des propriétaires de résidences secondaires au financement des infrastructures touristiques.

Le renforcement du développement et de la diffusion du savoir est censé résulter d'un prolongement, fondé sur la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour), des activités menées actuellement par le SECO dans ces domaines. Ces activités sont appelées à être financées par le biais de l'augmentation, le cas échéant, des moyens alloués dans le cadre du programme Innotour (chap. 7.3.2).

7.4 Evaluation des mesures proposées

Le train de mesures proposé présente plusieurs points forts. Premièrement, il se rapporte de façon ciblée aux besoins concrets qui ont été identifiés. Etant donné que les mesures proposées sont fondées sur des instruments relevant de la politique fédérale actuelle en matière de tourisme, lesquels sont d'ores et déjà considérés comme utiles au regard du but visé, et dont l'efficacité a été confirmée en tous points par des évaluations externes, il ne fait nul doute que ces nouvelles mesures se révéleront également efficaces. D'ailleurs, les effets escomptés par le biais de ces mesures pourront être enregistrés rapidement car ces dernières peuvent être mises en œuvre sans délai. En outre, les expériences liées à la crise financière et à celle du franc fort ont montré que les instruments en question sont suffisamment flexibles pour réagir aux évolutions qui se présentent.

Le deuxième point fort réside dans ce que le programme d'impulsion 2016-2019 est limité dans le temps. Par conséquent, cela permet, comme indiqué plus haut, de répondre aux besoins accrus en termes de soutien pendant la phase de transition tout en tenant compte des incertitudes liées à la mise en œuvre et aux conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires.

La mise en œuvre des mesures proposées entraînera par ailleurs une intensification de la coopération entre le service chargé de la politique fédérale du tourisme, les cantons et le secteur touristique. Ce renforcement des échanges entre acteurs clés, d'une part, et du développement du savoir par le SECO, de l'autre, devrait contribuer à identifier à temps les éventuels effets indésirables engendrés par l'initiative et à déterminer, le cas échéant, les mesures à prendre. En outre, l'intensification de la collaboration favorise aussi l'échange de bonnes pratiques (*best practices*). Enfin, l'amélioration de la coordination entre la NPR et la SCH devrait susciter une amélioration générale de la coordination en matière de politique touristique.

Les risques attachés au le train de mesures sont, en revanche, plus faciles à appréhender. D'abord, la mise en œuvre des mesures nécessite des moyens supplémentaires, lesquels doivent encore être approuvés par le Parlement. Si aucune majorité politique ne se dessine en faveur de l'octroi de fonds supplémentaires, il serait envisageable de se limiter aux mesures d'optimisation du secteur de l'hébergement et de renoncer le programme d'impulsion pour la période 2016-2019. Cette option ne permettrait toutefois pas de prendre en compte à leur juste mesure les incertitudes existantes ni l'accélération du changement structurel. Sans compter qu'elle impliquerait de renoncer à l'opportunité, en ces temps d'incertitude, de don-

ner une impulsion décisive au secteur du tourisme afin qu'il se développe dans une direction qui lui serait fondamentalement salutaire.

Par ailleurs, refuser des moyens supplémentaires remettrait en cause le développement du savoir visant à suivre de près les effets de l'initiative sur les résidences secondaires ainsi que les mesures prises à la suite de celle-ci. Un tel développement pourrait être assuré dans une certaine mesure dans le cadre de l'actuelle gestion active des enjeux stratégiques, cependant les travaux de fond prévus pour rechercher des pistes répondant aux questions en suspens concernant les effets de l'initiative ne pourraient pas être suffisamment approfondis, et en tout cas pas autant que prévu selon les mesures proposées. Dans la balance, le Conseil fédéral estime qu'il serait contraire à l'objectif poursuivi de renoncer au programme d'impulsion 2016-2019 évoqué plus haut, en particulier dans la mesure où cela impliquerait de ne pas exploiter d'importants effets de synergie.

Un autre risque réside dans ce que les cantons ne soient pas disposés ou pas en mesure de verser des prestations équivalentes à celles de la Confédération pour les projets de la NPR. Dans ce cas, les fonds supplémentaires mis à disposition par la Confédération pour cette politique demeurerait sans effet. Les constatations relatives aux mesures d'exécution en cours tendent toutefois à minimiser l'importance de ce risque; il semblerait en effet que les cantons soient globalement disposés à financer des projets de la NPR, car leurs demandes portent généralement sur des moyens supérieurs à ceux qui sont finalement accordés. A noter également le risque que les mesures proposées n'aillent pas assez loin pour les milieux politiques. Enfin, il n'est pas possible d'exclure que les mesures qui seraient prises ne produisent pas les effets escomptés. Ce risque est cependant réduit car les mesures en matière d'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement ont été conçues sur la base de vastes connaissances et d'analyses approfondies. Quant à celles qui sont envisagées dans le cadre du programme d'impulsion, elles s'appuient sur des instruments de politique touristique existants qui ont déjà fait leurs preuves, ce qui limite également le facteur de risque. En outre, le programme d'impulsion étant limité dans le temps, il n'est pas à craindre que des mesures qui fonctionneraient mal soient maintenues indéfiniment.

Il ressort donc que les avantages du train de mesures proposé l'emportent largement sur les risques potentiels. Le catalogue proposé vise à développer de façon ciblée la politique fédérale actuelle en matière de tourisme et il peut être mis en œuvre rapidement. Etant donné que les cantons et les différents acteurs touristiques connaissent déjà ces instruments, des projets pourraient être mis en place sans tarder. De plus, le train de mesures soutient des projets concrets tout en tenant compte du principe de subsidiarité. Ainsi, les prêts que peut accorder la SCH sont de rang subordonné; dans le cadre du programme Innotour, les porteurs de projet doivent, quant à eux, justifier d'un financement propre correspondant au moins à 50 % du budget global pour bénéficier d'une aide financière. S'agissant des projets relevant de la NPR, ils supposent un financement cantonal équivalent à celui de la Confédération. Par le biais de ces différentes mesures, le Conseil fédéral incite à la fois le secteur touristique et les cantons à saisir les opportunités qu'offre l'initiative sur les résidences secondaires de mettre en place des modèles de croissance durables. Ces mesures, pour la plupart limitées dans le temps, permettent aussi au Conseil fédéral de donner une impulsion en faveur du développement du tourisme suisse dans une période de changement et d'incertitude.

En fin de compte, la réussite des mesures proposées dépend de ce que l'offre, désormais améliorée, rencontre ou non une demande en conséquence. Afin de mettre en valeur cette offre améliorée, il faut donc non seulement que celle-ci soit largement commercialisée et diffusée mais aussi que sa présentation tienne compte des préférences des touristes. Sur ce plan, les activités menées par Suisse Tourisme jouent un rôle décisif: premièrement, dans la mesure où cette corporation promeut la Suisse sur les marchés étrangers, en ciblant en particulier les marchés stratégiques en expansion, et, deuxièmement, Suisse Tourisme peut faire valoir son expérience tirée des marchés étrangers, par exemple celui de relier des attractions en circuits. Cette forme de tourisme permet notamment de mieux répartir entre les

régions les flux de visiteurs provenant de Chine ou d'Inde, deux nouveaux marchés qui ne s'intéressaient jusqu'à présent qu'à certains hauts lieux touristiques.

7.5 Mise en œuvre des mesures proposées

Le Conseil fédéral fait remarquer que les mesures actuelles de promotion du tourisme tiennent déjà compte des incertitudes liées à la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. Les instruments d'encouragement prévus dans le programme Innotour et la NPR permettent notamment d'apporter un soutien flexible pour répondre aux conséquences de cette initiative.

Concernant le train de mesures proposé, le Conseil fédéral entend démarrer la mise en œuvre sans tarder, en veillant à une harmonisation avec la loi d'application relative à l'initiative sur les résidences secondaires, actuellement en cours d'élaboration. L'optimisation de la promotion en faveur du secteur de l'hébergement nécessite de modifier l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement ainsi que le règlement interne de la SCH. Le DEFR procèdera cette année encore aux travaux préparatoires en vue de la modification de cette ordonnance, en collaboration avec la SCH⁹⁰. Une consultation est prévue à ce sujet au cours du premier semestre 2014. L'ordonnance révisée devrait alors entrer en vigueur au début de 2015⁹¹. La SCH entamera de son côté l'élaboration d'un nouveau règlement interne durant le deuxième semestre 2014, lequel devrait être adopté par le Conseil fédéral au plus tard d'ici à la fin de 2014, de façon à être applicable en même temps que la nouvelle ordonnance. La demande de prolongation du prêt supplémentaire à accorder à la SCH jusqu'à fin 2019 sera présentée au Parlement dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019. D'ici là, il sera possible d'évaluer s'il restera fin 2015 des moyens disponibles au titre du prêt supplémentaire accordé à la SCH et, le cas échéant, combien de moyens, de sorte que l'utilisation qui devrait en être faite au cours de la prolongation du prêt pourra être détaillée dans le message sur la promotion économique.

Le Conseil fédéral entend également s'attaquer sans délai à la mise en œuvre des mesures comprises dans la seconde partie du train de mesures proposé. Dans un premier temps, il est prévu d'œuvrer à la conception détaillée des mesures comprises dans le programme d'impulsion 2016-2019 visant à accompagner l'accélération du changement structurel dans le secteur touristique consécutive à l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets. Ces mesures devraient être présentées au Parlement en 2015, dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016-2019.

Tout au long de la conception et de la mise en œuvre de chacune des mesures comprises dans le train de mesures, il est primordial d'assurer une coordination étroite avec les cantons, en particulier sur le plan stratégique. La CDEP soutient d'ailleurs cette collaboration stratégique régulière entre les responsables cantonaux et le SECO en matière de politique régionale et touristique. Les travaux visant à préparer le terrain pour des rencontres de travail institutionnalisées sont en cours.

Vers la fin de la législature 2016-2019, il conviendra de procéder à une évaluation du catalogue de mesures de politique touristique. Cette évaluation constituera un projet central du programme de mise en œuvre pour la période 2016-2019. S'il s'avérait que les mesures prises ne suffisaient pas à soutenir le secteur touristique de façon satisfaisante dans son adaptation au nouvel environnement réglementaire qui découle de la mise en œuvre de

⁹⁰ A noter que la SCH a entamé de son côté un processus stratégique qui présente, de son point de vue, les possibilités de développement des activités qu'elle mène. Cf. SCH, 2013.

⁹¹ Si, malgré tout, des modifications devaient être apportées à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, celles-ci seraient présentées au Parlement en 2015, dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019.

l'initiative sur les résidences secondaires, d'autres mesures pourraient être envisagées dans la perspective du message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023. Le tableau qui suit donne un aperçu du calendrier prévisionnel.

Tableau 4: Mise en œuvre des mesures proposées

Période	Étapes de mise en œuvre
En cours	Exécution des mesures visant à soutenir le secteur du tourisme pendant la phase de transition
Du 2 ^e semestre 2013 à 2015	<p><u>Mise en œuvre de la partie I, «Optimisation de la promotion en faveur du secteur de l'hébergement»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'une nouvelle ordonnance relative à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, d'ici 2013/T4 • Consultation relative à la nouvelle ordonnance, en 2014/T1+T2 • Elaboration d'un nouveau règlement interne pour la SCH, d'ici 2014/T4 • Entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance et approbation par le Conseil fédéral du nouveau règlement interne de la SCH, 2015/T1
Du 2 ^e semestre 2013 à 2015	<p><u>Préparation de la partie II, «Programme d'impulsion 2016-2019»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conception détaillée des mesures comprises dans le programme d'impulsion 2016-2019, d'ici 2014/T2 • Elaboration du message sur la promotion économique pour les années 2016-2019 et débats parlementaires sur ce message, y compris sur la demande de prolongation du prêt supplémentaire accordé à la SCH, de 2014/T3 à 2015/T4
De 2016 à 2019	<p><u>Mise en œuvre de la partie II, «Programme d'impulsion 2016-2019»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre des mesures • Evaluation du train de mesures en vue de l'élaboration du message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023

8 Glossaire

Année touristique	L'année touristique va de novembre à octobre de l'année suivante.
Autres régions	Toutes les communes ne faisant pas partie des «grandes villes» ou de l'«espace alpin».
Espace alpin	Les cantons des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, du Tessin, d'Uri, du Valais, de Zoug et la région touristique de l'Oberland bernois.
Grandes villes	Les villes de Bâle, de Berne, de Genève, de Lausanne et de Zurich.
Journée-skieur	On parle d'une journée-skieur (<i>skier day</i>) lorsqu'un hôte génère au moins onze transports en un jour durant la saison d'hiver (fréquentation).
Saison d'été	La saison d'été va de mai à octobre.
Saison d'hiver	La saison d'hiver va de novembre à avril de l'année suivante.
Valeur de rendement	Valeur actuelle de l'excédent net attendu des recettes par rapport aux dépenses d'un établissement hôtelier.

9 Abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
BCE	Banque centrale européenne
BNS	Banque nationale suisse
CA	Champ d'action (du programme de mise en œuvre 2012-2015 de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse)
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FST	Fédération suisse du tourisme
FTS	Forum Tourisme Suisse
GOP	Gross Operating Profit
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PIB	Produit intérieur brut
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

10 Sources

Abrahamsen, Y. und Simmons-Süer, B. (2011): Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 24, avril 2011, Zurich.

Abrahamsen, Y., Aeppli, R., Atukeren, E., Busch, C., Iselin, D., Etter, R., Frick, A., Graff, M., Greulich, G., Hartwig, J., Lamla, M.J., Lassmann, A., Simmons-Süer, N., Roth, W., Schenker, R., Siliverstovs, B., Straub, M., Sturm, J.-E., Uhl, M.W. und Stücker, A. (2009): Konjunkturanalyse, KOF Analysen, automne 2009, 1-98, Zurich.

Administration fédérale des douanes (2012): 2011: franc fort, commerce extérieur faible, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25693.pdf>.

BAKBASEL (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Bâle (résumé disponible en français).

BAKBASEL (2012a): Bedeutung, Entwicklungen und Herausforderungen im Schweizer Sommertourismus, étude mandatée par le SECO, Bâle (résumé disponible en français).

BAKBASEL (2012b): Auswirkungen von Preisreduktion im Agrar- und Nahrungsmittelbereich auf das Schweizer Gastgewerbe, Ein Beitrag zur Diskussion der Einführung eines FHAL CH-EU (Management Summary), étude non publiée, mandatée par hotelleriesuisse, Bâle.

BAKBASEL (2011): Tourismus Benchmarking – Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2010-2011», Bâle.

BAKBASEL (2010): Tourismus Benchmarking – Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2008-2009», Bâle.

BAKBASEL (2008): Preise und Kosten im Schweizer Tourismus, étude mandatée par hotelleriesuisse, Bâle.

Baldi, G. und Brunner, L. (2010): Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auf den Incoming-Tourismus der Schweiz, in: FIF-Akzente, 48/2010, Berne.

Banque nationale suisse (2012): Balance suisse des paiements 2011, Zurich.

BHP - Hanser und Partner AG (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen, Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, rapport final à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Zurich (résumé disponible en français).

BHP - Hanser und Partner AG (2012): Einzelbetriebliche Hotelförderung in den Alpen, Vergleich der einzelbetrieblichen Hotelförderung der Schweiz mit den Regionen Tirol, Südtirol, Bayern und Haute-Savoie, rapport à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Zurich.

BHP - Hanser und Partner AG (2009): Hotels im Preiswettbewerb, Analyse der Kosten und Preise der Schweizer Hotellerie im internationalen Vergleich, étude sur mandat d'hotelleriesuisse, Berne/Zurich.

BHP - Hanser und Partner AG (2004): Preise und Kosten der Zürcher Hotellerie im internationalen Vergleich, Zurich.

Bieger, T. und Laesser, C. (1998): Neue Strukturen im Tourismus – Der Weg der Schweiz, Berne, Stuttgart, Vienne.

Office fédéral du développement territorial ARE (2011): Résidences secondaires. Guide pour la planification directrice cantonale.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) und Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) (2011): Leuchtturmprojekte, Erläuterungen zur Bund-Länder-Innovationsmillion für den Tourismus, http://www.oeht.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Finanzierung%20und%20F%C3%BCrderung/Leuchtturm/Innovations_Richtlinie_2013.pdf.

Conseil fédéral (2012): Ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires.

Conseil fédéral (2010): Stratégie de croissance pour la place touristique suisse, Berne.

Conseil fédéral (1996): Rapport du 29 mai 1996 sur la politique du tourisme de la Confédération.

Contrôle fédéral des finances, CDF (2012): Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008-2010, Evaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelle, Berne.

Credit Suisse (2011): Tourismus Schweiz – Wintersportorte im Wettbewerb, Zurich.

Doytchinov, S. (2009), L'indice du climat de consommation, ou comment mesurer ce que l'on ne peut pas observer, in: La Vie économique, 1/2-2009, Berne.

Eltschinger, T. (2012): Was sagt der GOP konkret aus?, in: Der Hotelier, 12/2012.

GastroSuisse (2012): Reflet économique de la branche 2012, Zurich.

Grischconsulta (2013): Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.

Helbling Business Advisors AG (2013): Evaluation SGH 2013, Zurich.

Hotelleriesuisse (2013): Annuaire de l'hôtellerie suisse 2013, Berne.

Hotelleriesuisse (2012): Annuaire de l'hôtellerie suisse 2012, Berne.

Hotelleriesuisse (2011): Annuaire de l'hôtellerie suisse 2011, Berne.

Hotelleriesuisse (2010): Annuaire de l'hôtellerie suisse 2010, Berne.

Hotelleriesuisse (2009): Annuaire de l'hôtellerie suisse 2009, Berne.

Institut de recherches sur les loisirs et le tourisme, FIF (2011): Le tourisme suisse face aux changements climatiques: conséquences et options possibles; étude sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern (2012): Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung, étude mandatée par le SECO, Berne.

OFS (2012a): Le système suisse des comptes satellites du tourisme – Résultats pour la période 2008-2010, Neuchâtel.

OFS (2012b): Economie nationale: Panorama, février 2012, Neuchâtel.

OFS (2012c): Voyages de la population résidante en 2011, Neuchâtel (données disponibles en ligne).

OFS (2012d): Balance touristique, Neuchâtel (données disponibles en ligne).

OCDE (2012): Tendances et politiques du tourisme 2012, Paris.

PricewaterhouseCoopers AG (PWC): Prüfung Aufbau Tourismusbank in der Schweiz nach österreichischem Vorbild, étude mandatée par le SECO, Zurich.

Remontées mécaniques suisses (2012): Statistique des remontées mécaniques en Suisse 2012, édition 2012, Berne.

Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO (2012a): Rapport du SECO sur les mesures de stabilisation 2009-2010, Berne.

Schröder, M., Forstnig, J. und Widmann, M. (2005): Bewertung von Hotels und Hotelimmobilien, Munich.

Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO (2012b): Stratégie de croissance pour la place touristique suisse, programme de mise en œuvre 2012-2015, Berne.

Stettler, J., Grab, N. und Wehrl, R. (2011): Einfluss des Wechselkurses auf den Tourismus in der Schweiz, in: Schweizer Jahrbuch für Tourismus, Jg. 2011, Berlin.

Suisse Tourisme (2013): Resultate und Wirkung der touristischen Impulsprogramme 2009, 2011, 2012, Zurich.

Tirol Werbung (2013): 34 Tourismusverbände engagieren sich für Tirol, <http://www.tirolwerbung.at/xxl/de/tourismusverbaende/index.html>.

Tirol Werbung (2005): Leitfaden zur Destinationsentwicklung, <http://www.tirolwerbung.at/media/12795/Leitfaden.pdf>.

Tissot, L. (2012): Offices du tourisme, in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16456.php> (consulté le 4.4.2013).

Walliser Tourismus Observatorium (2013): Braucht die Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild? – Eine Analyse, Sierre.

World Economic Forum (WEF) (2013): Travel & Tourism Competitiveness Report 2013, Genève.

World Economic Forum (WEF) (2011): Travel & Tourism Competitiveness Report 2011, Genève.

World Economic Forum (WEF) (2009): Travel & Tourism Competitiveness Report 2009, Genève.

World Economic Forum (WEF) (2008): Travel & Tourism Competitiveness Report 2008, Genève.

World Economic Forum (WEF) (2007): Travel & Tourism Competitiveness Report 2007, Genève.

11 Annexe

11.1 Annexe 1: Impact du différentiel d'inflation sur la compétitivité-prix du tourisme suisse

L'exemple chiffré qui suit a vocation à montrer quel est l'effet produit sur la compétitivité-prix du tourisme suisse lorsque l'évolution des prix est inégale en Suisse et dans la zone euro. Une chambre d'hôtel fictive qui, en 2011, coûtait 150 francs en Suisse, aurait coûté 78,50 euros dans la zone euro si l'on applique la parité de pouvoir d'achat pour les restaurants et les hôtels (tab. 5)⁹². Si l'on reconvertit ce montant en francs, cela signifie que la chambre aurait coûté environ 97 francs dans la zone euro. Le prix de la chambre d'hôtel en Suisse était donc de 55 % supérieur à celui d'une chambre comparable dans la zone euro. En d'autres termes, le niveau relatif des prix en Suisse, qui est usuellement présenté en valeur indexée, s'inscrivait à 155, tandis que le niveau des prix dans le pays de comparaison, en l'occurrence la zone euro, est fixé à 100.

Tableau 5: Développement de la compétitivité-prix du tourisme suisse

Période	2011	2012	2013	2014
Chambre d'hôtel en Suisse [CHF]	150	149.0	149.1	149.4
Chambre d'hôtel dans la zone euro [EUR]	78.5	80.4	81.9	83.1
Chambre d'hôtel dans la zone euro [CHF]	96.9	96.9	98.7	100.2
Taux de change [CHF/EUR]	1.234	1.205	1.205	1.205
Indice du niveau des prix	155	154	151	149
Renchérissement en Suisse		-0.7 %	0.1 %	0.2 %
Renchérissement dans la zone euro		2.5 %	1.8 %	1.5 %

Sources: OFS, Eurostat, Commission européenne (état des prévisions: mars 2013)

Si l'on en croit les prévisions de la Commission européenne et de l'OFS pour les années à venir, les taux d'inflation dans la zone euro devraient être nettement supérieurs à celui estimé pour la Suisse. Dès lors, le prix de la chambre d'hôtel dans la zone euro augmente d'ici 2014, *ceteris paribus*, de 97 à 100 francs, tandis que la même année, en Suisse, la chambre ne coûte plus que 149 francs, ce qui s'explique par un renchérissement légèrement négatif. Cela a pour conséquence que le désavantage au niveau des prix s'estompe progressivement car dans l'exemple ci-dessus, le taux de change est maintenu dès 2012 à 1.20 CHF/EUR.

Si par ailleurs, la valeur du franc diminue légèrement, comme on a pu le constater ces derniers mois, cela diminuerait d'autant le désavantage de prix de la Suisse. Par exemple, si la dépréciation du franc se poursuit continuellement jusqu'en 2014 et que le cours de l'euro at-

⁹² Les parités de pouvoir d'achat indiquent combien d'unités monétaires coûte une certaine quantité de biens ou de services dans différents pays. Si un kilo de pain coûte 4 francs en Suisse et 2 euros en Allemagne, cela correspond à une parité de pouvoir d'achat de 4 CHF/2 EUR soit 2 CHF/EUR. En 2011, la parité de pouvoir d'achat pour les restaurants et les hôtels était selon Eurostat de 1,91 CHF/EUR entre la Suisse et la zone euro. Selon cette parité de pouvoir d'achat, deux chambres d'hôtel comparables, en Suisse et dans la zone euro, coûteraient donc respectivement 150 francs et 78,50 euros (150 CHF/78.5 EUR = 1.91 CHF/EUR).

teint 1.30 CHF/EUR, la chambre d'hôtel en Suisse ne sera plus que 40 % plus cher qu'au-delà de la frontière.

Cet exemple chiffré montre que l'impact du franc fort diminuera progressivement au cours des années à venir en raison de l'inflation plus élevée dans les pays européens. Mais il montre aussi que le tourisme suisse devra s'accommoder de prix élevés pendant une période vraisemblablement longue. En effet, même avec un taux de change équivalent à celui qui prévalait en 2007, soit 1.64 CHF/EUR, le tourisme en Suisse coûterait en 2014 encore quasiment 10 % de plus qu'en Europe. Afin que la Suisse affiche un niveau de prix égal à celui de ses voisins européens, il faudrait que la valeur de sa monnaie baisse presque jusqu'à 1.80 CHF/EUR.