

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 218-2017
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.570

Déposée le: 12.09.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graf (Interlaken, PS) (porte-parole)
Messerli (Interlaken, UDC)
Flück (Brienz, PLR)
Boss (Saxeten, Les Verts)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
Wenger (Spiez, PEV)
Schwarz (Adelboden, UDF)
Mentha (Liebefeld, PS)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 250/2018 du 7 mars 2018
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Des conditions équitables pour l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne par rapport à l'hôtellerie des autres cantons de tourisme

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'établir un rapport sur l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne qui évaluera, de façon quantitative et qualitative, la situation de ce secteur et examinera l'influence qu'exerce le nombre croissant de propriétaires d'hôtels étrangers sur l'offre hôtelière des régions de vacances du canton de Berne ;
2. de définir des mesures en vue de soutenir l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne et, si besoin, d'élaborer un acte législatif qui aidera l'hôtellerie du canton de Berne à rester compétitive sur les marchés national et international.

Développement :

Le tourisme génère 2,6 pour cent de la valeur ajoutée brute en Suisse, soit 16 milliards de francs. Sur le marché du travail, cinq pour cent des emplois sont en lien avec le tourisme. Dans certaines régions, notamment dans l'Oberland bernois, ce secteur revêt une importance plus grande encore. Dans certaines vallées et localités, la population vit presque uniquement du tourisme, la plupart des emplois dépendant directement ou indirectement de ce secteur.

Dans le tourisme, l'hôtellerie joue un rôle clé. Sans réseau hôtelier fonctionnel et au goût du jour, les régions touristiques perdent rapidement de leur attrait. Enfin, tous les autres prestataires de services touristiques dépendent d'une infrastructure d'hébergement moderne. Aujourd'hui, les prestataires d'hébergement ne représentent plus que 12 pour cent des capitaux générés par le tourisme, contre par exemple 22 pour cent pour les transports. Dans le segment de l'hébergement, la concurrence s'est considérablement intensifiée ces dernières années, sous la pression des plateformes en ligne de location de logements entre particuliers.

Ces dernières années, surtout dans les régions de montagne, de nombreux hôtels ont été vendus à des investisseurs étrangers. Ces investissements ne sont pas toujours à but commercial, l'idée étant souvent simplement de posséder un immeuble en Suisse. Les hôtels qui changent de propriétaires ne restent donc pas tous en activité. Parallèlement à cela, nombre d'hôtels sont voués à une autre utilisation (foyers, internats, logements de vacances, etc.).

En dehors des zones urbaines et du Pays de Gessenay, les nouvelles constructions sont rares car pratiquement impossible à financer. Le problème fondamental réside dans l'écart entre la valeur intrinsèque (coût de la construction) et la valeur de rendement. Etant donné que les banques ne financent en règle générale qu'environ 60 pour cent de la valeur de rendement, nombre d'investisseurs (potentiels) ne sont pas en mesure de mobiliser les capitaux nécessaires. Ce même problème peut aussi se présenter en cas d'investissement nécessaire pour des hôtels déjà existants ou de succession. Dans bien des cas, cet écart de financement ne peut être que partiellement comblé par des apports supplémentaires de capital propre, un prêt fait par un tiers ou un prêt de la SCH. Dans les régions et pays alpins germanophones voisins qui sont en concurrence directe avec le canton de Berne (Allemagne, Autriche, Haut-Adige), les pouvoirs publics mettent à la disposition des investisseurs des aides financières conséquentes (prêts sans intérêts, cautionnements, voire subventions à fonds perdus). En Suisse aussi, les trois autres grands cantons touristiques – le Valais, les Grisons et le Tessin – soutiennent les investisseurs dans leurs projets avec des prêts supplémentaires, en partie sans intérêts et subordonnés ainsi que, dans le cas du Tessin, des subventions à fonds perdus.

Compte tenu de ce tableau, l'hôtellerie apparaît nettement désavantagée dans le canton, surtout dans les régions de vacances. Ce désavantage compétitif peut faire perdre aux hôtels du canton leur attrait aux plans national et international. Parce que la bonne santé du tourisme repose sur celle du secteur hôtelier, cette situation peut entraîner une perte de compétitivité du tourisme dans le canton. Les conséquences de cette inégalité ne sont donc pas seulement d'ordre commercial et concernent aussi l'économie et, plus particulièrement, la politique régionale.

Réponse du Conseil-exécutif

Le canton de Berne est l'un des plus grands cantons touristiques de Suisse. Le secteur de l'hébergement bernois affiche un total d'environ cinq millions de nuitées par an dans l'hôtellerie¹ et trois millions dans la parahôtellerie², ce qui fait du tourisme un facteur économique majeur. L'importance du tourisme est particulièrement élevée dans l'Oberland bernois, qui enregistre à lui seul les trois quarts des nuitées comptabilisées dans le canton. Dans cette région, 17 pour cent des personnes actives occupées et 14 pour cent de la création de valeur dépendent directement du tourisme (contre respectivement 5 et 4 % dans le canton de Berne). L'hôtellerie et les entreprises de transport constituent les principaux prestataires touristiques. L'offre d'hébergement et sa qualité contribuent pour beaucoup à l'attractivité et au potentiel de développement d'une destination.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit en ce qui concerne les demandes exprimées dans la motion :

Point 1

La structure du secteur de l'hébergement et les défis auxquels il est confronté ne sont pas fondamentalement différents dans le canton de Berne et dans le reste de la Suisse. Des changements structurels profonds, suscités également par les causes macroéconomiques suivantes, affectent la branche depuis des années :

- **Taille des établissements**
L'espace alpin se caractérise par la présence d'établissements hôteliers de petites dimensions, pour lesquels il est particulièrement difficile d'assurer une rentabilité à long terme. Les structures de plus grande taille profitent d'économies d'échelle, affichent en général des compétences plus approfondies en matière de gestion d'entreprise et ont tendance à atteindre un meilleur taux d'utilisation de leurs capacités.
- **Capacités excédentaires**
L'occupation moyenne dans l'hôtellerie se situe à un peu plus de 40 pour cent au niveau national. L'utilisation des capacités dans les hôtels bernois est supérieure à la moyenne suisse, mais elle reste inférieure à 50 pour cent.
- **Désavantages concurrentiels en raison de prix et coûts élevés**
Le franc fort rend les vacances en Suisse relativement chères pour les touristes indigènes et étrangers. En outre, les coûts d'exploitation et des prestations préalables sont supérieurs à ceux de la concurrence étrangère, en raison du niveau élevé des prix et des salaires en Suisse.
- **Nouvelles offres d'hébergement dans la parahôtellerie**
La pression politique exercée pour réduire la quantité de « lits froids » ainsi que l'émergence de diverses plates-formes en ligne ont mené à une augmentation des offres d'hébergement et ainsi à une concurrence accrue.

¹ Appartiennent à l'hôtellerie, les hôtels (pensions, auberges et motels inclus) ainsi que les établissements de cure (maisons de cure médicalisées, sanatoriums et cliniques d'altitude, cliniques pour rhumatisants, établissements thermaux).

² Appartiennent à la parahôtellerie, les centres d'hébergement collectif (refuges, chalets d'alpage, auberges avec dortoirs ainsi qu'hébergements de groupes et maisons de colonie de vacances, p. ex.), les logements de vacances exploités commercialement et les terrains de camping.

Dans ce contexte, de nombreux établissements d'hôtellerie classique ne parviennent plus à couvrir intégralement leurs charges de capital et peinent donc à réaliser les investissements nécessaires pour entretenir et développer leurs infrastructures. Ceci accélère le changement structurel ; dans l'Oberland bernois, le nombre d'établissements hôteliers a chuté d'environ 10 pour cent ces dix dernières années. Parallèlement, la taille moyenne des établissements (nombre de lits) a augmenté de 10 pour cent. Cette évolution s'observe également dans l'ensemble de la Suisse, où la taille moyenne des établissements hôteliers s'est accrue d'environ 20 pour cent, principalement en raison du développement du tourisme de ville.

Le Conseil-exécutif est conscient que le contexte économique actuel représente un grand défi pour l'hôtellerie. Les bouleversements mentionnés dans la motion sont l'expression d'un changement structurel de longue durée. Cette évolution peut avoir des conséquences indésirables dans des cas particuliers, mais une mutation du secteur de l'hébergement dans son ensemble est inévitable. Les capacités excédentaires seront réduites et des structures seront créées afin de permettre aux hôtels encore exploités de s'assurer une rentabilité à long terme. Le fait que des investisseurs étrangers participent à cette évolution n'est guère évitable dans une branche largement orientée vers l'international et n'affecte que peu le changement structurel en cours. De l'avis du Conseil-exécutif, les nouveaux types d'offres d'hébergement présentent plus de chances qu'ils ne comportent de risques. Il est vrai qu'ils concurrencent du moins partiellement l'hôtellerie classique, ce qui peut affecter la création de valeur et les emplois à court terme. Néanmoins, une offre d'hébergement variée renforce le site touristique à moyen et long termes et permet de conquérir des marchés supplémentaires. Par ailleurs, cet état des choses incite l'hôtellerie à innover et à fournir des offres de haute qualité. Tout cela produit un effet globalement positif sur le tourisme et ainsi sur toute l'économie publique dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif estime qu'une évaluation détaillée de la situation et l'établissement d'un rapport n'apporteraient guère de nouveauté. Il rejette donc le point 1 de la motion, également pour des raisons d'économie administrative.

Point 2

Dans le canton de Berne, le soutien accordé au secteur de l'hébergement ne date pas d'hier. En réaction au standard d'aménagement comparativement faible des hôtels bernois, un Fonds de l'hôtellerie et de la restauration visant à améliorer l'offre d'hébergement par le biais de subventions a été introduit en 1982 dans la loi sur l'hôtellerie et la restauration. Ultérieurement, l'avoir de ce fonds a été transféré au Fonds de l'hôtellerie, qui complétait les prestations de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et rendait possible l'octroi d'aides individuelles aux établissements d'hébergement dans tout le canton. La réorientation de la SCH en 2003 a modifié la situation. Une étude externe³ effectuée sur mandat de la Direction de l'économie publique ainsi qu'un groupe d'experts intégrant les secteurs bancaire et hôtelier concluaient alors qu'il n'était pas opportun de poursuivre la promotion hôtelière au niveau cantonal. Ainsi, lors de l'édiction de la loi sur le développement du tourisme (LDT)⁴ en 2005, le Fond de l'hôtellerie a été supprimé. Dans le cadre d'une politique touristique globale, le canton se concentre depuis lors sur des mesures indirectes permettant de promouvoir l'hôtellerie (marketing, promotion d'infrastructures touristiques, cours de perfectionnement visant à améliorer la qualité des prestations, p. ex.).

³ BHP Hanser und Partner : Entwicklungspotenzial der Hotellerie im Kanton Bern, décembre 2003

⁴ RSB 935.211, loi entrée en vigueur le 20 juin 2005

Les offres de la SCH, coopérative de droit public dont le canton de Berne est un des principaux associés, sont conçues pour soutenir financièrement et individuellement des établissements d'hébergement situés dans régions de vacances bernoises. La SCH bénéficie d'un prêt sans intérêt de la Confédération à hauteur d'environ 136 millions de francs. Elle dispose également d'un prêt supplémentaire de 100 millions de francs pour la période 2012 à 2019.⁵ La SCH assume les tâches suivantes :

- Octroi de prêts
La SCH peut accorder des prêts à titre subsidiaire en complément des bailleurs de fonds privés pour de nouvelles constructions, des rénovations ainsi que pour l'achat d'un établissement d'hébergement ou en cas de succession.
- Conseil
La SCH propose diverses prestations de conseil (évaluations d'entreprises, expertises en lien avec la législation sur les résidences secondaires, études de faisabilité ou encore programmes d'impulsion dans le cadre desquels la structure d'hébergement de la région concernée est analysée de manière approfondie et évaluée).
- Transfert de connaissances
La SCH met à disposition du secteur de l'hébergement le savoir-faire acquis dans le cadre de son activité sous la forme d'un transfert de connaissances.

La SCH n'accorde un prêt que s'il est conforme aux exigences du marché. Ceci implique que l'établissement d'hébergement doit être en mesure de dégager suffisamment de recettes sur le marché pour financer les intérêts et amortissements sur les capitaux de tiers. Ainsi, la SCH contribue à combler l'écart de financement mentionné dans la motion, ce qui permet d'exploiter les potentiels existants dans le secteur de l'hébergement.

Le Conseil-exécutif considère que l'encouragement du secteur de l'hébergement doit être durable, ce qui n'est pas le cas si les établissements doivent constamment ou à de nombreuses reprises recourir à un soutien financier de l'Etat pour assurer leur existence. La SCH garantit que seuls les établissements disposant de perspectives de rendement suffisantes reçoivent une aide. Un soutien financier complémentaire ou supplémentaire de la part de l'Etat pour l'hôtellerie – prévu dans certains cantons⁶ – serait contraire à ce principe et ferait obstacle au changement structurel estimé nécessaire. Par ailleurs, les établissements risqueraient de recourir à une aide étatique même pour des projets dont le financement est déjà assuré, ce qui donnerait lieu à des effets d'aubaine.

En résumé, le Conseil-exécutif estime que les instruments à disposition sont suffisants pour soutenir l'hôtellerie dans le canton de Berne. C'est pourquoi il rejette le point 2 de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

⁵ Ce prêt supplémentaire a été accordé en 2011 par les Chambres fédérales pour atténuer les effets du franc fort.

⁶ Le canton des Grisons peut encourager, sous forme de prêts ou de subventions à fonds perdus, des projets importants pour l'économie régionale et particulièrement novateurs, provenant d'établissements d'hébergement (art. 20 de la loi sur la promotion du développement économique).

Dans le canton du Valais, l'offre d'encouragement pour l'hôtellerie prévoit des prêts à taux d'intérêt favorables ou sans intérêts ou même des contributions pour des prestations de conseil externes (art. 32 de la loi sur le tourisme).

Le canton du Tessin peut soutenir les établissements hôteliers sous forme de subventions à fonds perdus, de prêts à taux d'intérêt favorables, de contributions au service de l'intérêt ou de cautionnements (art. 26 de la loi sur le tourisme).