



Rapport

Date de la séance du CE : 9 décembre 2020
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : -
Classification : Non classifié

Tourisme : compensation des pertes de revenus issus de la taxe d'hébergement liées à la crise du coronavirus ; crédit-cadre 2021

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Caractéristiques du projet	4
4.	Calendrier, modalités, organisation, compétences	6
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	6
6.	Répercussions financières	7
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
8.	Répercussions sur les communes	7
9.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
10.	Proposition	7

1. Synthèse

Sur la base de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV), le Conseil-exécutif a approuvé le 26 mars 2020 un crédit-cadre de cinq millions de francs visant à compenser une partie des pertes de revenus issus de la taxe d'hébergement (TH) liées à la crise du coronavirus. Il a également décidé de surseoir au prélèvement de la TH du 1^{er} avril 2020 au 31 décembre 2020 (montant estimé à 1,9 million de francs), puis a renoncé à percevoir la taxe durant cette période en modifiant l'ordonnance le 27 mai 2020.

Le crédit-cadre de cinq millions de francs a été entièrement dépensé et utilisé pour le cofinancement du marketing touristique, qui a dû être rapidement réorienté en 2020 et entièrement axé sur le marché suisse.

Le prélèvement de la TH reprendra au 1^{er} janvier 2021. Les destinations pourront alors à nouveau utiliser le produit de cette taxe pour financer leurs activités de prospection du marché. Cependant, étant donné qu'en 2021, le nombre de nuitées devrait rester faible, les revenus générés par cette taxe ne reviendront pas à leur niveau habituel. Il est donc prévu de compenser une partie des pertes de revenus issus de la taxe d'hébergement auxquelles on peut s'attendre. Contrairement aux décisions concernant le printemps 2020, au cours duquel des mesures urgentes relevant du droit de nécessité ont dû être prises en raison de l'impossibilité de planifier les événements survenus, le crédit-cadre dont il est question ici pour l'année 2021 sera soumis pour décision au Grand Conseil. Calculé sur la base du manque à gagner prévu pour les destinations suite aux pertes de revenus issus de la TH, le crédit-cadre s'élève au total à 1,07 million de francs maximum. La compensation partielle du manque à gagner versée à BE! Tourisme SA, d'un montant de 1,43 million de francs, relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif, qui approuve ce montant en adoptant le présent arrêté à l'intention du Grand Conseil. Etant donné que, contrairement à la situation de 2020, la TH sera de nouveau prélevée à partir du 1^{er} janvier 2021, mais que les revenus générés resteront faibles, la compensation atteindra un niveau identique à celui de 2020.

En vertu de l'article 8 de la loi sur le développement du tourisme (LDT), les compétences du Conseil-exécutif en matière d'octroi de fonds publics aux destinations sont limitées aux régions où le tourisme de séjour est relativement faible. Le présent arrêté crée la base juridique permettant de verser en 2021 aux destinations du canton de Berne une contribution unique permettant de compenser une partie des pertes de revenus issus de la TH, afin de garantir une prospection touristique suffisante. Le tourisme pourra ainsi rester suffisamment représenté sur le marché national et international, même si la demande touristique n'augmentera que de manière limitée en 2021 du fait des restrictions internationales en matière de voyage.

2. Bases légales

- Loi du 20 juin 2005 sur le développement du tourisme (LDT ; RSB 935.211) : article 2, alinéa 2, lettre a, articles 8 et 12, article 13, alinéa 1, lettre a
- Ordonnance du 19 octobre 2005 sur le développement du tourisme (ODT ; RSB 935.211.1) : articles 2 et 4
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) : article 44, alinéa 1, lettre c, article 46, article 48, alinéa 1, lettre a, articles 50, 53 et 54
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) : articles 136 à 145, 149 et 152
- Le présent arrêté permet de créer la base légale requise pour octroyer aux destinations un versement unique de fonds publics visant à compenser une partie des pertes de revenus issus de la taxe d'hébergement.

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le tourisme fait partie des branches les plus touchées par la crise du coronavirus. Dans le canton de Berne, 37 900 emplois relèvent directement ou indirectement de cette branche, constituée d'une multitude de petites structures et dans laquelle les travaux de coordination sont particulièrement importants. Le canton doit 6,1 pour cent de son PIB et 7,8 pour cent de son taux d'emploi total (direct et indirect) au tourisme. Même si son taux de création de valeur est relativement bas, le tourisme revêt une grande importance pour l'emploi dans les régions rurales, où jusqu'à 40 pour cent des places de travail dépendent de cette branche.

La pandémie de coronavirus a bouleversé en profondeur la branche du tourisme dans le monde entier. Les prévisions du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF) d'octobre 2020 indiquent que, d'après l'état actuel des connaissances, il faudra attendre 2023 pour retrouver le niveau d'avant la crise. Cette hypothèse part du principe que des moyens appropriés seront mis à disposition et employés en 2021 pour lutter contre le coronavirus.

Au cours de la saison estivale 2020, la présence des hôtes suisses a permis au secteur touristique, du moins dans les régions de montagne, de compenser en partie l'effondrement survenu en début de saison et l'absence des hôtes étrangers. Les baisses de revenus sont tout de même considérables, notamment dans les régions urbaines, qui n'ont pas seulement eu à déplorer l'absence des hôtes étrangers, mais également la perte des nuitées liées au tourisme d'affaires, aux salons et aux grandes manifestations. Pour les destinations qui profitent habituellement d'une forte demande des marchés lointains et outre-Atlantique, ces marchés ont même complètement disparu.

La baisse de la demande dans les six destinations bernoises au cours des trois premiers trimestres 2020 par rapport aux trois premiers trimestres 2019 s'élève à 54,5 pour cent pour la destination de Berne, à 26,7 pour cent pour la destination d'Adelboden-Lenk-Kandersteg, à 59,6 pour cent pour la destination d'Interlaken, à 13,7 pour cent pour la destination de Gstaad-Saanenland, à 43,1 pour cent pour la destination de la Jungfrauregion et à 47,8 pour cent pour la destination Jura/Pays des Trois-Lacs. La baisse totale dans le canton de Berne est de 47,5 pour cent et correspond à la moyenne suisse.

Au vu de l'augmentation du nombre d'infections, les mesures de protection sont de nouveau renforcées actuellement, avec notamment des restrictions aux voyages sous forme de prescriptions de quarantaine en Suisse et dans les principaux marchés sources. Cette évolution freine la reprise timide de la demande touristique étrangère ; les ménages suisses se montrent également de nouveau beaucoup plus prudents concernant leur décision de passer des vacances à la montagne. La demande en provenance des pays européens pour les vacances d'hiver est modérée, les hôtes originaires des marchés lointains seront en grande partie absents et les taux de fréquentation de l'hôtellerie dans les villes demeureront bas pendant tout le semestre hivernal et jusqu'au printemps.

Selon les prévisions publiées par le KOF en octobre 2020, la demande des hôtes européens devrait – si la situation se normalise au printemps 2021 – reprendre lentement et, au vu de la longue période de planification nécessaire, de six mois en moyenne, n'augmenter de manière notable qu'à l'automne 2021. Pour les marchés lointains, les prévisions indiquent qu'on devrait atteindre l'été prochain seulement 30 pour cent du niveau d'avant la crise et près de 80 pour cent fin 2022.

L'effondrement conjoncturel causé par la crise aura lui aussi un impact négatif persistant sur la demande : les baisses de revenu imputables, par exemple, au chômage partiel, et la situation financière incertaine qui prévaudra à l'avenir pèsent sur la demande de prestations touristiques dans le monde entier. L'évolution du tourisme intercontinental est particulièrement difficile à prévoir vu qu'elle dépend en grande partie de l'évolution mondiale de la pandémie. Les vols intercontinentaux pourraient par exemple tarder à reprendre. L'éventualité d'assister à une crise d'endettement public dans la zone euro représente un autre risque de ralentissement conjoncturel, étant donné que la forte récession qui frappe actuellement de nombreux pays pourrait mettre les finances publiques sous pression.

De très nombreux prestataires touristiques recourent aux mesures de la Confédération (réduction de l'horaire de travail, allocations pour perte de gain). Le manque à gagner de l'année 2020 a aggravé les problèmes de liquidités des prestataires touristiques et des destinations. Les destinations financent une grande partie de leurs travaux de prospection du marché touristique avec les revenus de la TH cantonale. Cette taxe, d'un montant d'un franc par nuitée payante, est perçue auprès des logeurs. Son produit est prélevé par les destinations, qui l'utilisent pour financer leurs propres mesures de marketing et en reversent une partie à BE! Tourisme SA.

Tandis qu'au cours de ces dernières années, les revenus générés par la TH étaient d'environ 6 à 6,5 millions de francs par an, ils se sont effondrés en 2020. Par conséquent, sur la base de l'OCCV, le Conseil exécutif a approuvé le 26 mars 2020 un crédit-cadre de cinq millions de francs visant à compenser pour l'année 2020 une partie des pertes de revenus issus de la TH liées à la crise du coronavirus. Il a également renoncé à percevoir la TH pour la période allant du 1^{er} avril 2020 au 31 décembre 2020, soit un montant de 1,9 million de francs.

Le prélèvement de la TH reprendra au 1^{er} janvier 2021. Les destinations en percevront à nouveau le produit ; elles pourront ainsi recommencer à financer leurs activités de prospection du marché à partir de 2021. Cependant, étant donné que les revenus générés par la TH seront plus faibles que d'habitude, des fonds publics supplémentaires seront nécessaires.

En raison des restrictions imposées aux voyageurs provenant de pays étrangers ainsi que des réticences des touristes, le nombre de nuitées devrait rester nettement plus faible que d'habitude en 2021. Le tourisme mettra beaucoup plus de temps que d'autres branches à se relever de la pandémie de COVID-19. Alors que, dans un premier temps, les hôtes devraient essentiellement venir de Suisse, les touristes devraient également arriver des pays voisins à partir de 2021, puis d'Extrême-Orient dès 2022. Les hôtes originaires d'Amérique du Nord et des autres régions du monde devraient quant à eux se faire attendre encore plus longtemps. Au vu de la baisse attendue du nombre de nuitées, les revenus des destinations devraient également rester faibles au cours des prochaines années. Les destinations n'auront donc pas suffisamment de moyens pour financer leurs activités de prospection du marché touristique.

La branche du tourisme n'aura pas la possibilité de rattraper les pertes liées à la chute du nombre de nuitées. Elle pourra seulement essayer de profiter le plus vite possible d'une reprise des activités en prospectant le marché et en tentant de se faire une place parmi la concurrence pour attirer à nouveau une grande partie des touristes. Autour du canton de Berne et de la Suisse, d'autres destinations touristiques suisses et étrangères investissent des moyens considérables dans des campagnes publicitaires. Les destinations bernoises doivent pouvoir participer à la prospection du marché dans des proportions appropriées.

3.2 Caractéristiques du projet

L'octroi de fonds publics d'un montant maximal de 2,5 millions de francs doit permettre de compenser les pertes de revenus issus de la TH suite à la crise du coronavirus, et de donner aux destinations et à BE! Tourisme SA les moyens de prospecter correctement le marché. Il est prévu de verser directement aux six destinations des contributions à hauteur de 1,07 million de francs et de les libérer de l'obligation de verser à l'organisation faîtière BE! Tourisme SA des cotisations à hauteur de 2,18 millions de francs.

Le Fonds du tourisme (art. 6 de la loi sur le développement du tourisme) ne peut pas être utilisé pour la compensation des pertes, étant donné que selon l'alinéa 2, les tâches ordinaires des destinations ne peuvent pas être encouragées par ce moyen. La compensation doit en revanche garantir que les destinations et BE! Tourisme SA puissent remplir leurs tâches fondamentales en collaboration avec Suisse Tourisme dans le domaine de la prospection du marché touristique.

Le calcul de la compensation se base sur les pertes de nuitées effectivement subies par les destinations au cours des trois premiers trimestres 2020 ainsi que sur une extrapolation pour le quatrième trimestre 2020. Pour 2021, les revenus générés par la TH ne devraient pas dépasser 3,5 millions de francs (contre 6 à 6,5 millions les années antérieures à la crise du coronavirus). Les pertes annuelles devront être compensées à hauteur de 2,5 millions de francs au maximum. Comme en 2020, un montant de 1,43 million de francs est prévu en faveur de BE! Tourisme SA, ce qui garantit à cette dernière, comme en 2020, un

budget total de 3,8 millions de francs (contre 4,5 millions en 2019, soit avant la pandémie). Indépendamment de cette compensation supplémentaire, 2,37 millions de francs de fonds publics sont actuellement versés chaque année à BE! Tourisme SA comme financement de base pour la période 2020-2023 en vertu de l'ACE 1124/2019. Les fonds accordés au titre de l'ACE 1124/2019 pour ce financement de base sont libérés chaque année en plusieurs tranches conformément à la convention de prestations.

Pour les destinations, un versement unique de 1,07 million de francs est prévu en 2021, ce qui devrait leur permettre, en tenant compte des pertes de revenus issus de la TH qui devraient atteindre 3,5 millions de francs, de compenser partiellement le manque à gagner dans des proportions identiques à 2020. Si les recettes effectives d'une destination se révélaient excédentaires, elles devront être employées au cours des années suivantes en tant que provisions pour la prospection du marché touristique. Cela permettra de garantir que la prospection des marchés internationaux puisse reprendre immédiatement pendant la phase de relance sans soutien supplémentaire de la part du canton.

La répartition du montant de 1,07 million de francs maximum entre les destinations s'effectue en fonction de la baisse effective de la demande par destination en 2020 par rapport à 2019. On part ainsi du principe qu'en 2021, la baisse de la demande se répartira de la même manière entre les destinations qu'en 2020 (c'est-à-dire qu'elle sera beaucoup plus forte dans les destinations dépendantes du tourisme international et du tourisme d'affaires). Du point de vue actuel, le montant de 1,07 million de francs se répartit comme suit (la répartition définitive sera effectuée en fonction du nombre définitif de nuitées enregistrées en 2020) :

Destination	Revenus TH maximaux jusqu'en 2019 en CHF	Revenus TH attendus en 2021 (répartition en fonction de la baisse des nuitées en 2020 au 30.9.2020) en CHF (*)	Perte par rapport à une « année normale » en CHF (1)	Allègement permis par la suppression des cotisations dues par les destinations à BE! Tourisme SA en CHF (2)	Différence (1)-(2) : paiements compensatoires prévus aux destinations en 2021 en CHF (chiffres arrondis)
Jungfrau	1 625 000	930 000	695 000	546 000	150 000
Interlaken	2 145 000	870 000	1 275 000	756 000	520 000
TALK	780 000	580 000	200 000	252 000	0
Gstaad	455 000	410 000	45 000	227 000	0
Berne	1 170 000	540 000	630 000	399 000	240 000
J3L	325 000	170 000	155 000	0	160 000
Total	6 500 000	3 500 000	3 000 000	2 180 000	1 070 000

(*) Le calcul se base sur la baisse de la demande dans les six destinations bernoises au cours des trois premiers trimestres 2020 par rapport aux trois premiers trimestres 2019 (destination Berne 54,5 %, Adelsboden-Lenk-Kandersteg 26,7 %, Interlaken 59,6 %, Gstaad-Saanenland 13,7 %, Jungfrauregion 43,1 % et Jura/Pays des Trois-Lacs 47,8 %). Valeurs en francs arrondies.

L'allègement octroyé aux destinations par la suppression du versement des cotisations à BE! Tourisme SA, d'un montant de 2,18 millions de francs, et les paiements aux destinations d'un montant total de 1,07 million de francs ne couvrent au total qu'une partie des pertes de revenus des destinations. D'autres recettes des destinations telles que les taxes pour la promotion du tourisme, les taxes de séjour et le sponsoring ont elles aussi fortement baissé. Les budgets des destinations sont financés à des parts différentes par des recettes liées à la fréquentation. La baisse prévue des nuitées n'aura donc pas les mêmes répercussions sur les budgets 2021 des différentes destinations. En outre, les destinations ont été privées de nombreuses recettes commerciales issues des marchés lointains et/ou du domaine de l'événementiel. Au vu des difficultés de planification, les processus budgétaires 2021 des destinations ne sont pas encore clos à l'heure actuelle (début décembre 2020).

Les quatre destinations qui doivent recevoir un paiement compensatoire dans le cadre du présent arrêté présentent au total dans leur budget un volume de recettes d'environ 24 millions de francs, dont plus de 16 millions de francs ou plus des deux tiers des revenus dépendent directement de la fréquentation (TH y compris). Pour 2021, ces destinations s'attendent donc à une baisse de la demande supérieure à la moyenne, comparable à celle de 2020, d'environ 55 pour cent, et donc à une perte d'environ neuf millions de francs, soit près de 40 pour cent de leurs revenus. Avec les paiements compensatoires de la TH prévus d'environ un million de francs et l'exemption des paiements à BE! Tourisme SA, la perte de revenus des destinations devrait être réduite à environ six millions de francs. Dans le cadre des prévisions, les destinations devraient donc tout de même présenter en 2021 des pertes de revenus d'environ 25 pour cent et ne seront donc pas entièrement dédommagées par le présent arrêté.

La suppression des cotisations versées par les destinations à BE! Tourisme SA, de 2,18 millions de francs, sera partiellement compensée par une contribution cantonale de 1,43 million de francs versée à BE! Tourisme SA. Comme en 2020, il en résulte pour cette dernière un budget de 3,8 millions de francs au lieu du budget ordinaire de 4,5 millions de francs.

Dans le cadre de son activité, BE! Tourisme SA fournit au canton de Berne des prestations de marketing de base, conclut des partenariats stratégiques et lance des offres suprarégionales avec Suisse Tourisme, mais en général pas de campagnes individuelles en faveur d'une destination en particulier (par exemple en faveur d'un domaine skiable en particulier). En collaboration avec les destinations, elle promeut les nouvelles technologies présentant une grande utilité pour les hôtes. Elle doit contribuer à augmenter la création de valeur touristique dans le canton de Berne grâce à des mesures efficaces, appropriées et économiques, et ainsi améliorer la capacité d'investissement et d'innovation des acteurs touristiques dans le canton. Elle revêt donc une très grande importance pour le site touristique bernois.

D'après l'article 8 de la loi sur le développement du tourisme, le montant de 1,43 million de francs relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif et complète, sous forme d'un crédit complémentaire à l'ACE 1124/2019, le financement d'environ 2,4 millions de francs déjà octroyé par des fonds publics généraux. Le Conseil-exécutif approuve le crédit complémentaire en adoptant le présent arrêté à l'intention du Grand Conseil.

Par le présent arrêté, seul le paiement aux destinations, d'un montant de 1,07 million de francs, est donc soumis à l'approbation du Grand Conseil. L'arrêté crée en outre la base légale requise pour cette dépense unique.

4. Calendrier, modalités, organisation, compétences

Pour des raisons d'urgence, la compétence pour la libération du crédit-cadre avec arrêtés d'exécution est déléguée au secteur Promotion économique de l'Office de l'économie.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Les fonds publics demandés permettent aux destinations définies par le Conseil-exécutif dans l'ordonnance sur le développement du tourisme et à BE ! Tourisme SA, inscrite dans la loi sur le développement du tourisme, d'effectuer leurs travaux de prospection du marché touristique. Aucune autre organisation de marketing n'en bénéficiera directement au niveau local ou régional. Cette démarche s'inscrit donc dans la stratégie de développement des destinations poursuivie par le canton de Berne.

6. Répercussions financières

Les moyens requis ne figurent pas dans le budget 2021 ni dans le poste relatif au risque « 2^e vague ». L'arrêté ne génère pas de besoins supplémentaires en matière de personnel, d'informatique et de locaux.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Cette modification n'aura pas de répercussions sur le personnel ni sur l'organisation.

8. Répercussions sur les communes

La prospection du marché par les destinations joue un rôle important pour la reprise du tourisme. La valeur ajoutée créée par le tourisme dans les communes concernées doit repartir à la hausse rapidement. Dans l'ensemble, le projet devrait avoir des répercussions économiques positives sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

D'après l'étude sur la valeur ajoutée actualisée au printemps 2018, le tourisme génère dans le canton de Berne une valeur ajoutée brute de 4,7 milliards de francs et 38 000 équivalents plein temps.

Afin de pouvoir relancer la branche après la crise, le maintien de structures de commercialisation suffisantes dans le domaine du tourisme jouera un rôle très important pour l'économie et la société, notamment dans les régions rurales.

10. Proposition

Au vu de ce qui précède, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.