

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 305-2019

Type d'intervention : Postulat

Motion ayant valeur de directive : ☐

N° d'affaire : 2019.RRGR.378

Déposée le : 05.12.2019

Motion de groupe : Non

Motion de commission : Non

Déposée par : Kohler (Meiringen, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non

Urgence accordée :

N° d'ACE : 622/2020 du 27 mai 2020

Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement

Classification : –

Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption et classement**

Répercussions négatives du tourisme de masse

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner :

1. les risques que les phénomènes du tourisme de masse font courir au tourisme dans l'Oberland bernois ;
2. les modalités selon lesquelles il peut encourager, dans le cadre de la loi sur le développement du tourisme, une composition de la clientèle qui soit durable ;
3. les modalités selon lesquelles il peut protéger la population des régions concernées des répercussions négatives qu'entraînent de telles évolutions en matière de tourisme de masse.

Développement :

« Mittlerweile gibt es auch in der Schweiz punktuell Orte, wo die Grenze zum Overtourism zumindest erreicht ist » (trad. : « Il existe désormais en Suisse aussi des lieux où les limites du sur-tourisme ont été atteintes voire dépassées »), telle est la déclaration faite cet été par le Saint-Gallois Christian Laesser, spécialiste du tourisme, dans une interview donnée à la NZZ. Tout



comme Lucerne, Interlaken est un de ces lieux emblématiques. La majorité des touristes qui s'y rendent viennent aujourd'hui de Chine, de Corée du sud ou du monde arabe. L'augmentation massive – surtout de groupes de touristes provenant de ces régions – ne provoque pas uniquement de la joie à Interlaken, même s'il est a priori réjouissant à court terme et du point de vue financier de constater que la branche économique principale se porte bien. Les voix critiques se multiplient au sein de la population. L'authenticité et finalement aussi l'attrait de tels lieux souffrent de la croissance incontrôlée du tourisme de masse. Vu l'extension actuelle des trains de montagne dans la région, la vague va encore augmenter. Les groupes de touristes qui ne restent qu'une nuit dans la région – quand ils y restent – ne contribuent que dans de très rares domaines à la création de valeur, mais représentent une charge pour les infrastructures. La masse à elle seule ne garantit pas de création de valeur durable. En outre, à l'heure du changement climatique, il ne faut pas remettre en question uniquement ses propres voyages en avion. Compte tenu de la fonte des glaciers, la bonne stratégie ne peut pas être de faire venir des masses de touristes en avion depuis l'autre bout du monde pour une nuitée dans l'Oberland bernois. Le tourisme durable – écologique et économique – se présente autrement. Les destinations auraient la possibilité d'avoir une influence sur l'évolution de la composition de la clientèle et ainsi de renforcer la durabilité. Les touristes qui restent une semaine voire plus achètent probablement moins de produits de luxe, mais créent plus de valeur ajoutée locale.

Réponse du Conseil-exécutif

Berne est l'un des principaux cantons touristiques de Suisse. Outre les destinations mondialement connues de l'Oberland bernois, la ville de Berne est elle aussi très appréciée des touristes internationaux. Dans le canton de Berne, le tourisme représente plus de 38 000 postes à plein temps et génère une valeur ajoutée de 4,7 milliards de francs (effets directs et indirects). Le tourisme joue un rôle particulièrement important dans l'Oberland bernois où il est à l'origine d'environ 20 pour cent des emplois et de la création de valeur.

Les données relatives aux nuitées¹ mises à disposition par l'Office fédéral de la statistique confirment que, dans les lieux très touristiques de l'Oberland bernois, le nombre d'hôtes et leur origine ont considérablement évolué au cours des dernières années. Entre 2012 – année durant laquelle le nombre de nuitées avait été exceptionnellement bas – et 2019, les nuitées ont augmenté d'un quart au total dans l'Oberland bernois (Suisse : +14 %). Cela représente quasiment un million de nuitées supplémentaires. Cette hausse est en grande partie liée à l'augmentation du nombre de touristes asiatiques. Interlaken a connu une progression similaire, le nombre de nuitées étant passé de 720 000 à 880 000. Il s'agit toutefois d'un cas à part : c'est en effet la seule commune du canton de Berne où plus de la moitié des hôtes ayant passé une nuit en 2019 provenait d'Asie. Alors que les hôtes venant du monde arabe sont particulièrement nombreux en juillet et août, la présence des hôtes asiatiques (venant notamment de Corée du Sud, de Chine et d'Inde) est répartie uniformément sur l'ensemble de l'année.

Cette évolution est globalement réjouissante. La hausse du nombre de touristes et l'intérêt suscité au niveau international témoignent de l'attractivité de l'Oberland bernois et de ses destinations. Cela permet de générer de la valeur ajoutée dans le canton de Berne et de maintenir ou de

¹ Les données disponibles englobent les hôtels, établissements de cure, campings, auberges de jeunesse et certains logements de vacances. Il n'existe notamment pas de données sur les logements loués auprès de particuliers ni sur le nombre de nuitées correspondant.

créer des emplois. Cette situation entraîne toutefois aussi des répercussions négatives ou perçues comme telles par la population locale.

Le Conseil-exécutif fait donc preuve de compréhension à l'égard des communes concernées et de leurs habitants et habitantes. Il précise toutefois qu'il n'existe pas de critères généraux valables permettant de définir le seuil à partir duquel il est effectivement possible de parler de « tourisme de masse » ou de « sur-tourisme ». Une étude de Roland Berger² sur le « sur-tourisme » dans les villes européennes conclut qu'aucune des villes suisses étudiées ne fait l'objet d'un tourisme de masse (notamment Lucerne et Berne ; Interlaken ne fait pas partie de l'étude).

De plus, les communes sont toutes confrontées à des situations et des défis très différents. Il n'est donc pas non plus possible de prendre des mesures uniformes à l'échelle cantonale pour protéger efficacement toutes les communes concernées ou limiter les répercussions des phénomènes liés au tourisme de masse.

Le Conseil-exécutif souligne par ailleurs qu'avec la crise du coronavirus, de nombreux établissements voient leur chiffre d'affaires s'effondrer et doivent lutter pour leur survie. Il n'est pour l'instant pas possible de savoir quelles répercussions cette crise aura à long terme sur le tourisme. Il est toutefois probable que le tourisme international continue d'être durement touché au-delà de l'année 2020. Il s'agit là d'un motif supplémentaire pour lequel le Conseil-exécutif ne juge actuellement pas nécessaire de prendre des mesures contre le tourisme de masse.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points du postulat :

1. Une étude réalisée par McKinsey et le World Travel and Tourism Council³ a permis d'identifier cinq types de problèmes associés aux phénomènes liés au tourisme de masse. L'exposition aux risques peut être plus ou moins forte en fonction du contexte touristique local (p. ex. composition de la clientèle, tourisme avec nuitée(s) ou tourisme journalier, attractions naturelles ou culturelles). Voici les cinq types de problèmes et les risques qui y sont associés :
 - Nuisances pour la population locale
Les risques et répercussions en la matière sont nombreux. La demande en hébergements en dehors de l'hôtellerie classique a considérablement augmenté depuis l'apparition des plateformes de réservation en ligne, ce qui a des conséquences négatives sur la population locale : le nombre de logements disponibles diminue, leur prix augmente et le changement d'affectation est source de bruit et de trafic supplémentaire. Il peut également en résulter une transformation du tissu économique local (commerces de détail ainsi qu'hôtellerie et restauration notamment), lequel ne correspond alors plus aux besoins de la population résidente. Par ailleurs, les infrastructures peuvent être saturées et l'espace public est en général fortement sollicité, ce qui peut nuire à la qualité de vie et de l'habitat (voir point suivant).
 - Surcharge des infrastructures
La plupart des infrastructures ne sont pas utilisées qu'à des fins touristiques et peuvent donc arriver rapidement à la limite de leurs capacités, notamment pendant la haute sai-

² Roland Berger GmbH: European city tourism study 2018 – Protecting your city from overtourism. Munich, décembre 2018.

³ McKinsey & Company and World Travel & Tourism Council: Coping with success: Managing overcrowding in tourism destinations. décembre 2017.

son touristique. Parmi les infrastructures concernées figurent celles destinées aux transports, mais également l'espace public, les services d'approvisionnement, les services de ramassage des déchets, les magasins ainsi que les installations sportives et de loisirs.

- Répercussions négatives sur la nature et l'environnement

Le tourisme a une influence sur presque tous les domaines environnementaux. Les trajets internationaux sont synonymes d'une consommation élevée d'énergie, de rejets de CO₂ néfastes pour le climat et d'émissions sonores. Quant aux infrastructures d'hébergement et de desserte, elles nécessitent notamment des surfaces importantes. Les infrastructures touristiques et pratiquement toutes les activités de loisirs ont des répercussions négatives sur la nature, l'environnement et la biodiversité.

- Mise en danger du patrimoine culturel

Lorsque la forte affluence touristique pousse les populations locales à partir, la culture et les traditions régionales peuvent se perdre. Bien que ces dernières soient souvent préservées pour des raisons touristiques et commerciales, c'est parfois au détriment de l'authenticité et donc du véritable patrimoine culturel. En outre, la fréquentation excessive des sites historiques peut entraîner des dégradations parfois irréversibles.

- Dégradation de l'expérience touristique

La forte affluence touristique a des répercussions négatives directes sur l'expérience vécue par les touristes (longs temps d'attente, prix excessifs ou espace limité par exemple). Même si ces répercussions touchent avant tout les touristes, elles peuvent aussi à long terme avoir des retombées négatives sur les destinations touristiques.

2. Il n'existe pas de définition générale des critères permettant de parvenir à une composition de la clientèle qui soit conforme au développement durable. Dans son interview donnée à la NZZ⁴, le Professeur Laesser explique que le tourisme individuel n'est pas en soi plus durable que le tourisme de groupe. Il donne l'exemple des personnes qui montent seules sur une montagne, perturbent la faune sauvage et emportent avec elles leur nourriture, ce qui est globalement moins durable et crée moins de valeur ajoutée qu'un groupe de touristes qui monte de manière ordonnée sur une montagne, reste sur les chemins et mange au restaurant.

Dans la loi sur le développement du tourisme (LDT)⁵, le canton de Berne n'a pas défini d'objectifs concernant la composition de la clientèle, mais vise un développement durable pour le tourisme dans son ensemble (art. 1, al. 2 LDT). La politique bernoise en matière de tourisme s'appuie sur le credo⁶ suivant :

Des mesures ciblées doivent favoriser le développement durable du tourisme afin de parvenir à un tourisme socialement acceptable et respectueux de l'environnement, en renforçant la compétitivité et en ouvrant des perspectives prometteuses aux générations futures.

Les activités de marketing ont une influence sur la composition de la clientèle. En vertu de l'article 8 LDT, le canton soutient la prospection du marché avec des contributions annuelles. A cet effet, il conclut chaque année une convention de prestations avec l'organisation faîtière du marketing touristique du canton de Berne BE ! Tourisme SA et les destinations. La planification en termes de stratégie et de contenu des activités de marketing n'incombe toutefois pas au canton. Elle est coordonnée par BE ! Tourisme SA et les destinations. Alors que BE ! Tourisme SA – en collaboration avec Suisse Tourisme – s'occupe du marketing de base,

⁴ NZZ du 17 mai 2019

⁵ RSB 935.211

⁶ Tourismus im Kanton Bern 2015-2020 ; Positionspapier 2015-2020, Université de Berne, Center for Regional Economic Development (Prise de position sur le tourisme dans le canton de Berne 2015-2020, en allemand uniquement). Berne, juillet 2015.

les destinations se concentrent sur la commercialisation spécifique de certaines offres sur des marchés cibles déterminés. Le Conseil-exécutif estime que cette répartition des tâches est judicieuse. Elle permet en effet de tenir compte des spécificités régionales tout en garantissant une efficacité maximale et en s'adressant de manière ciblée à des groupes d'hôtes potentiellement intéressés par un tourisme avec nuitée(s) à forte valeur ajoutée. Les mesures de marketing ou autres (prévues par la LDT) n'ont toutefois qu'une influence limitée sur le type d'hôtes qui vient ensuite effectivement visiter le canton de Berne et ses lieux touristiques.

3. Les deux domaines les plus touchés par ces répercussions négatives, l'habitat et les transports, relèvent en grande partie de la compétence des communes. Plusieurs communes ont déjà réagi et pris ou lancé des mesures. A Interlaken, les propriétaires doivent annoncer à la commune les logements qu'ils mettent en location sur Airbnb ou sur d'autres plateformes. La modification en cours du règlement de construction prévoit deux mesures supplémentaires : les logements de vacances devront à l'avenir être loués au minimum cinq jours d'affilée, tandis qu'un taux minimum de résidences principales devra être fixé pour le centre et les zones à affectation mixte.

La ville de Berne a elle aussi prévu des mesures : afin de conserver le nombre de logements destinés à la population résidente permanente, la durée totale des locations de courte durée dans la vieille ville doit être limitée à 90 nuitées par an et par logement. La révision du règlement de construction doit encore être traitée par le Conseil de ville et sera probablement soumise au vote en 2021.

En matière de transports et d'infrastructures de transports aussi, les communes ont déjà défini des stratégies et des règlements. Elles ont par exemple élaboré des stratégies de stationnement, garanti la mise à disposition et la gestion de places de stationnement pour les autocars ou imposé des restrictions d'accès pour le trafic individuel motorisé.

Dans le cadre de leurs tâches ordinaires, les partenaires contractuels du canton de Berne dans le secteur du tourisme (BE ! Tourisme SA et les destinations) peuvent également lancer des mesures de suivi et de soutien. C'est par exemple ce qu'ont fait Interlaken Tourismus, avec une vidéo explicative sur l'importance du tourisme pour la population, et Bern Welcome avec son projet de sensibilisation dans les écoles « Tourismus macht Schule » qui permet aux adolescents et aux adolescentes de découvrir en une journée diverses professions représentées dans le secteur du tourisme. La LDT constitue la base juridique requise pour le cofinancement de ce type de projets.

Destinataire

- Grand Conseil