

# **Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement**

du 2003

---

## **1 Partie générale**

### **11 Situation**

Le 20 septembre 2002, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres fédérales le message relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse. Il y proposait de soumettre la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur le crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature à une révision totale et d'octroyer un prêt sans intérêt de 100 millions de francs à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) chargée de son exécution.

Lors du vote final, le 19 juillet 2003, les Chambres approuvèrent les projets visant à améliorer la structure et la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse. La loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, entièrement révisée, a obtenu un large soutien : elle a été acceptée à l'unanimité (29 voix) par le Conseil des États et par 114 voix contre 28 au Conseil national.

Le prêt sans intérêt de 100 millions de francs à la SCH par la Confédération, que le Conseil fédéral a proposé en vertu de l'art. 15, al. 1, de la loi sur le crédit à l'hébergement et de l'art. 1 de l'arrêté financier concernant la Société suisse de crédit hôtelier, a buté au Conseil national sur le frein à l'endettement. Après la conférence d'élimination des divergences du 18 juin 2003, les deux Chambres ont approuvé un prêt de 80 millions de francs. Dans le cadre du programme d'allégement budgétaire touchant les finances fédérales dont elles sont en train de délibérer, il est question de réduire encore, à 60 millions de francs, le prêt sans intérêt octroyé à la Société suisse de crédit hôtelier.

Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions d'exécution de la nouvelle loi, ce qu'il fait par la présente ordonnance.

## **12 Modifications résultant des délibérations parlementaires**

Les Chambres fédérales n'ont modifié que sur quelques points le projet de loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie entièrement révisée tel qu'il avait été présenté par le Conseil fédéral.

Le Conseil national a étendu la portée de l'art. 4, al. 1, de la loi par l'adjonction de la lettre e, selon laquelle la société peut aussi octroyer des prêts destinés à financer des travaux de rénovation visant à rendre des bâtiments accessibles aux personnes handicapées. La Société suisse de crédit hôtelier assumera à l'avenir un rôle exemplaire quant à l'amélioration des conditions touchant les personnes handicapées dans le secteur de l'hébergement. Des prêts d'investissement propres à faciliter l'accès des handicapés aux établissements d'hébergement peuvent contribuer à améliorer la situation dans ce domaine.

Le Conseil national a lui aussi éliminé l'art. 14 de la loi. Il considère que les dispositions transitoires de l'art. 20 de la loi suffisent à garantir les engagements de la Confédération en la matière. Il constate que celle-ci garantit les cautionnements octroyés par la société, puisqu'elle assume en l'espèce 75 % des pertes, jusqu'à un maximum de 100 millions de francs. La Confédération a versé jusqu'ici à la SCH 53,6 millions de francs au titre de sa participation à l'amortissement des pertes sur cautionnement. Ces moyens ont permis d'assainir dans une très large mesure le portefeuille des cautionnements de la SCH, si bien que la Confédération ne devrait plus avoir à endosser de pertes de ce genre.

L'art. 14 impose à la SCH de prendre toutes les mesures que justifient les circonstances en vue de récupérer le montant de la créance. La société a répondu à cette exigence en mettant en place le nouveau système de surveillance des cautionnements. Enfin, la SCH est tenue de rembourser à la Confédération jusqu'à 75 % des montants encaissés dès que les pertes sont couvertes.

## **13 Conditions légales**

La loi fédérale énonce les conditions essentielles auxquelles est soumis l'octroi de prêts par la Société suisse de crédit hôtelier. L'ordonnance peut se borner à clarifier des questions en suspens. Elle doit en outre servir d'aide à l'exécution pour les établissements d'hébergement, les banques intéressées et les autorités compétentes, sans trop restreindre la marge de manœuvre qui permet de trouver des solutions de financement répondant aux besoins et taillées sur mesure.

## 14 Buts de la politique du tourisme

Les grandes lignes de l'ordonnance découlent au demeurant de la politique du tourisme de la Confédération et des impératifs du marché des crédits en Suisse.

La politique du tourisme de la Confédération a été définie pour la première fois de manière générale dans la Conception du tourisme publiée en 1979. Le Conseil fédéral confirma cette politique dans le rapport du 29 mai 1996 sur la politique du tourisme de la Confédération et, récemment, dans le message du 20 septembre 2002 relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme.

La politique du tourisme doit contribuer à instaurer, dans le tourisme suisse, de *nouvelles structures de marché compétitives*. Il s'agit de chercher des solutions aussi efficaces et professionnelles que celles mises en œuvre dans l'industrie internationale du voyage, dont on sait à quel point le rôle est aujourd'hui déterminant dans le tourisme mondial. La concurrence amène aussi la Suisse – pays de tourisme – à se ressouvenir des atouts dont elle dispose et à promouvoir le tourisme *là* où ses avantages concurrentiels sont le plus importants. De l'avis du Conseil fédéral, ce sont toujours les régions touristiques classiques de notre pays qui possèdent les meilleures cartes dans la concurrence internationale.

La politique du tourisme doit aussi être au service des citoyens. La population indigène profite des infrastructures touristiques et de la qualité de l'offre. Dans l'hôtellerie, près de 50 % des nuitées sont le fait de la clientèle suisse. De plus, dans les régions de montagne et périphériques, où il n'existe guère d'alternative au tourisme pour assurer la croissance économique, les habitants sont tributaires du tourisme et des possibilités d'emploi qu'il assure.

La Conception suisse du tourisme de 1981 s'inspirait déjà de principes écologiques dans la mise en œuvre des instruments de la politique du tourisme. La révision totale fut l'occasion d'inscrire dans la loi la durabilité comme principe de l'encouragement du secteur de l'hébergement.

## 15 Évolution du marché des capitaux

Le secteur suisse de l'hébergement a de plus en plus de peine à se procurer le capital nécessaire à son activité. Depuis la crise du marché suisse des crédits, dans les années 90, les banques ont soumis le prêt à des conditions plus sévères et ont pratiqué une nouvelle politique de crédit. En règle générale, elles ne financent plus les entreprises que jusqu'à concurrence de 50 ou 60 % de leur valeur de rendement. Or, comme l'hôtellerie dispose de moins de 15 % de capital propre, de nombreux établissements sont confrontés à une impasse financière de l'ordre de 20 à 30 %.

Dans une telle situation, les entreprises bien gérées et ayant de réelles chances sur le marché doivent pouvoir compter sur l'aide de la Société suisse de crédit hôtelier. En leur accordant des prêts, la SCH accomplit une tâche importante et finance partiellement le secteur de l'hébergement. Les financements de rang subordonné de la SCH sont un des domaines de la politique du crédit où les exigences sont les plus strictes. Pour y répondre, l'ordonnance révisée doit définir les conditions requises tout en ménageant une certaine liberté de manœuvre qui permette d'agir rapidement et avec souplesse lorsque le succès d'une entreprise en dépend.

## **2           Partie spéciale**

### **21           Préambule**

Le Conseil fédéral émet des dispositions d'exécution lorsque les dispositions de la loi fédérale sur l'encouragement du crédit au secteur de l'hébergement nécessitent des explications supplémentaires pour l'exécution de l'octroi de prêts. Ces dispositions sont mentionnées dans le préambule.

### **22           Commentaires article par article**

#### *Article 1        Activité de la société*

La Société suisse de crédit hôtelier (SCH) a pour tâche d'encourager les investissements dans le secteur de l'hébergement. À cet effet, elle accorde des prêts en collaboration et d'entente avec les banques. Tel est le but principal de la SCH.

D'autres possibilités d'encouragement consistent à transmettre des connaissances dans le domaine du financement des investissements des établissements d'hébergement. La SCH assume cette fonction par le truchement de son service-conseil. Ce service est une prestation complémentaire au financement: le savoir dispensé est précieux pour l'accomplissement de la tâche de financement et permet d'améliorer continuellement les prestations financières. Raison pour laquelle le conseil doit se borner aux questions d'investissement et de financement.

Le service-conseil doit être financièrement autonome et ne pas causer de distorsions de la concurrence avec les établissements de service-conseil du secteur privé. Les excédents qui peuvent résulter des opérations de financement doivent notamment être utilisés pour constituer un portefeuille de crédits et garantir des conditions favorables en matière d'intérêt, mais non pour pratiquer un subventionnement croisé au sein même du service-conseil.

## *Article 2*    Organisation de la société

L'article 2 reprend la teneur de l'article 3 de l'ancienne ordonnance d'exécution de la loi fédérale du 23 décembre 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature. L'organisation et le régime des responsabilités concernant l'assemblée générale, l'administration et l'organe de contrôle ont donné jusqu'ici satisfaction et doivent donc être repris dans la nouvelle ordonnance.

Les organes de la société restent l'assemblée générale, l'administration et l'organe de contrôle. Le Département fédéral de l'économie se réserve d'approuver l'émission et la modification des statuts et du règlement interne. L'administration doit donner à l'autorité de surveillance un droit de regard sur les affaires de la société et lui fournir spontanément ses rapports annuels. L'organe de contrôle doit enfin être désigné d'entente avec le Département fédéral de l'économie.

## *Article 3*    Administration

La Société suisse de crédit hôtelier est une petite organisation performante employant 25 personnes. L'administration, qui compte actuellement douze membres avec le président, ne sera plus constituée à l'avenir que du président et de huit membres au plus. La nouvelle administration est réduite pour rendre l'organe directeur plus souple et plus efficace. On sait par expérience que les organes de surveillance de taille restreinte prennent plus facilement leurs décisions sans que la qualité de la gestion ait à en souffrir.

L'al. 2 de l'art. 3 fait mention des principaux partenaires de la SCH. L'instrument d'encouragement servant en premier lieu au secteur de l'hébergement, celui-ci est représenté au sein de l'administration et il assume lui aussi une responsabilité dans l'affectation des moyens investis. Lorsque la SCH prend un engagement, les banques, partenaires importants pour l'exécution de la loi sur l'hébergement, financent en règle générale 40 à 60 % du capital tiers. Mais c'est la Confédération qui assume la plus grande part de la capitalisation de la société. Le fait de siéger au sein de l'administration lui permet d'exercer sa fonction de surveillance en étant proche de la réalité pratique.

## *Article 4*    Tâches de l'administration

L'art. 4 de l'ordonnance reprend et étend, pour la Société suisse de crédit hôtelier, les attributions de l'administration telles qu'elles sont fixées dans le code des obligations.

Les attributions énumérées aux lettres a à f sont inaliénables en ce sens qu'elles ne peuvent être déléguées ni vers le haut ni vers le bas.

La supervision de la société consiste à en organiser l'activité de gestion. Le contrôle a posteriori n'est pas suffisant. L'administration fixe le cadre formel en organisant la comptabilité, le contrôle financier et la planification financière de la SCH. Le développement financier de la société doit être planifié avec soin et prévoyance, et les adaptations qui s'imposent doivent être entreprises au plus tôt. Certaines expériences passées en matière de prise en charge de pertes ont montré que, dans ce domaine, des améliorations sont indispensables. La haute surveillance de la gestion se rapporte notamment à l'organe de direction. L'assemblée générale ne pouvant agir par elle-même, c'est à l'administration qu'il incombe de la convoquer.

Aux termes de l'art. 4, al. 2, l'administration peut constituer des commissions chargées de préparer ou d'exécuter ses décisions ou en donner mandat individuel à certains de ses membres.

Enfin, selon l'al. 3, l'administration peut proposer au Conseil fédéral des candidats à sa présidence.

### *Article 5* Secteur de l'hébergement

Le crédit à l'hôtellerie a également été accordé jusqu'ici à des établissements de villégiature, à des institutions d'éducation et à des pensionnats. L'octroi de prêts devra dorénavant se limiter au secteur de l'hébergement. Il convient de tenir compte du fait que la SCH a également soutenu jusqu'ici des établissements d'hébergement appartenant à la parahôtellerie, dans la mesure où leurs équipements et les prestations qu'ils offrent sont similaires à ceux des hôtels. C'est le cas par exemple des auberges de jeunesse et des centres de vacances dont les équipements et les prestations dépassent ceux des appartements de vacances. Le financement d'appartements de vacances ne saurait donc bénéficier de l'encouragement, même si les appartements en question offrent des prestations minimales, comme l'entremise et le nettoyage.

### *Article 6* Régions bénéficiaires

L'art. 5 de la loi sur l'hébergement a donné lieu à des controverses, même lors des délibérations parlementaires. Les Chambres fédérales ont décidé de ne pas étendre son champ d'application aux villes et de réserver les moyens d'encouragement aux régions touristiques traditionnelles.

Vu la modicité des moyens disponibles pour financer les crédits à l'hébergement, il convient de renoncer dans une très large mesure à modifier le champ d'application territorial de la loi. La nouvelle ordonnance, comme l'ancienne, permet à la SCH d'avoir une certaine souplesse dans l'application. Selon l'al. 2, la société peut aussi allouer exception-

nellement des crédits en dehors des régions énumérées à l'art. 4 de l'ordonnance lorsque les conditions sont semblables à celles qui existent dans les régions touristiques.

Plusieurs cantons ont souhaité un assouplissement du champ d'application, ce qui entraînerait dans tous les cas une extension du champ d'application dans le territoire du canton concerné. Il n'est possible d'optimiser le champ d'application que lorsqu'une évolution significative nécessite impérativement des adaptations. À l'inverse, les cantons ont la faculté de restreindre le champ d'application en vigueur.

## *Article 7*      Bases d'estimation de la valeur de rendement

La valeur de rendement renseigne sur les recettes que l'on peut attendre d'une entreprise à l'avenir (*discounted cash flow*). On l'appelle aussi valeur de cession globale. Pour évaluer une entreprise, on capitalise les moyens effectivement disponibles à l'avenir, compte tenu des investissements de remplacement nécessaires pour le service du capital. Le taux de capitalisation s'obtient par la moyenne pondérée des coûts estimés du capital tiers et des coûts des fonds propres. La valeur de cession globale ainsi calculée est aujourd'hui la valeur de référence pour l'octroi de crédits. L'ancien modèle de la SCH en matière de valeur de rendement, qui reposait sur une capitalisation de ce que l'on appelle le résultat d'exploitation 2, n'est plus déterminant. Quant à la valeur intrinsèque et à la valeur vénale, elles n'entrent plus aujourd'hui en ligne de compte dans le financement du secteur de l'hébergement.

Les art. 7 et 8 de l'ordonnance d'exécution du 23 décembre 1966 précisent le mode de calcul de la valeur de rendement. Les méthodes d'estimation de cette valeur étant sujettes à changement, l'ordonnance révisée se borne à en énoncer les principes essentiels. Pour calculer la valeur de rendement, la SCH se base sur la méthode dite du *discounted free cash flow*, qui est actuellement la règle pour tout prêt bancaire.

Pour l'établissement d'hébergement, la valeur de cession globale constitue la limite d'avance. Cependant, toute entreprise devant aussi disposer de fonds propres, la part admissible de financement par des capitaux tiers sera toujours inférieure à cette valeur. En règle générale, la SCH établit la valeur de rendement à un niveau plus élevé que les banques de manière à combler le manque de fonds dans le domaine du crédit de rang subordonné. En termes économiques, elle met ainsi à disposition du capital-risque. Tel est le véritable but du crédit à l'hébergement.

L'endettement doit toutefois être soutenable, ce qui signifie que l'entreprise doit toujours avoir les moyens de payer les intérêts du capital tiers et d'assurer l'amortissement pendant la durée du prêt.

## *Article 8* Reprise de prêts

Jusqu'à maintenant, il n'était pas permis à la Société suisse de crédit hôtelier de reprendre des prêts accordés par les banques. Au terme de sa révision totale, la loi, à l'art. 4, al. 2, prévoit cette éventualité à condition que l'opération permette de réduire les coûts financiers de l'entreprise. Grâce à cette possibilité, le crédit à l'hébergement peut contribuer à accroître la capacité d'investissement des entreprises du secteur.

La reprise de prêts ne doit cependant pas être utilisée abusivement comme un instrument servant à financer des opérations d'assainissement. Une grande importance a été donnée à cette précision lors des délibérations parlementaires.

Quant à la limite d'avance et à la soutenabilité des charges, la reprise de prêts est soumise aux mêmes conditions que l'allocation de nouveaux prêts. Lorsque des prêts sont repris après un assainissement, ils doivent être soutenables et, au même titre que le capital tiers de premier rang, ne pas dépasser le cadre de la valeur future de rendement.

## *Article 9* Pertes sur prêts

Par amortissement, la Confédération a ramené, durant la période de 1998 à 2003, le prêt fédéral initial de 135 millions de francs à 87 millions de francs. Cet allègement des charges de la SCH était nécessaire pour que la société puisse conserver sa marge de manœuvre. La pratique définie à l'art. 12 de l'ancienne ordonnance d'exécution doit donc rester inchangée et être reprise à l'art. 10 de l'ordonnance révisée.

Il importe que la SCH garde la possibilité de proposer, en cas d'urgence, au Secrétariat d'État à l'économie, une réduction du crédit alloué par la Confédération suite à des pertes subies sur ses prêts. Le Conseil fédéral estime toutefois que le portefeuille de la SCH est désormais bien assaini et qu'il ne sera plus nécessaire de réduire le prêt de la Confédération. Les risques futurs et leur coût devront être pris en compte autant que possible dans les conditions de prêt.

## *Article 10* Intérêt et amortissement

Le but du crédit à l'hébergement est de mettre à disposition des établissements d'hébergement, d'entente avec les banques, des crédits aussi favorables que possible de manière à accroître leur capacité d'investissement. La valeur de référence pour le calcul de l'intérêt est le rendement des obligations de la Confédération sur une période de dix ans.

L'allocation de prêts par la SCH a un caractère subsidiaire par rapport au prêt bancaire. La SCH est donc un créancier de rang subordonné opérant dans le domaine du capital-risque. C'est pourquoi elle a besoin d'un supplément risque supérieur au taux de rende-

ment des obligations de la Confédération, réputées être des placements sûrs. Le supplément risque s'établit selon la catégorie de risque, à savoir en fonction du risque de défaillance du créancier. À cela s'ajoutent un supplément pour frais d'exploitation et une marge bénéficiaire, laquelle doit être aussi faible que possible et fonction des capacités financières de la société.

Le taux d'intérêt déterminant doit pouvoir être fixé par la SCH. Une autre procédure n'est pas praticable, car il importe d'agir rapidement en cas de modification du taux sur le marché. En outre, la société doit disposer de la flexibilité nécessaire pour pouvoir proposer des solutions sur mesure aux établissements d'hébergement ayant besoin de crédits.

Ces reprises de prêts selon l'art. 8 sont soumises aux mêmes critères que ceux applicables pour fixer le taux d'intérêt.

Selon l'art. 8, al. 1, de la loi sur l'hébergement, la SCH peut prévoir une participation au bénéfice en lieu et place d'un intérêt. Ce genre de financement doit être offert dans le cadre de prêts partiels dont l'intérêt est entièrement ou partiellement lié aux résultats de l'entreprise. Les conditions régissant les prêts partiels doivent être fixées contractuellement entre la SCH et le débiteur. Vu l'ampleur des frais d'administration et d'assistance qu'impliquent ces transactions, la possibilité de fixer le taux d'intérêt en fonction des résultats ne peut entrer en ligne de compte que si le volume des crédits est important.

## *Article 11*            Refinancement sur le marché

Aux termes de l'art. 14, al. 2, de la loi sur l'hébergement, la SCH a la possibilité, en cas de nécessité, de se refinancer non seulement auprès de la Confédération, mais également sur le marché des capitaux ou en s'adressant à des milieux intéressés. Elle assume la responsabilité de ces transactions.

L'al. 2 exclut expressément que la Confédération endosse une responsabilité quant à ce capital tiers. Dans les prêts financés par le crédit de la Confédération, celle-ci assume le risque final en ce sens qu'elle permet à la société de déduire les pertes. Par cette solution, la Confédération et la société partageront dorénavant le risque de la recapitalisation.

*Article 13*      Entrée en vigueur

La loi fédérale et l'ordonnance entreront en vigueur en même temps, après l'échéance du délai de référendum et la consultation des cantons.