



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi sur le développement du tourisme (L Tour)**

(Du 16 janvier 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RESUME**

*Les lignes stratégiques du développement touristique ayant été retracées, les acteurs redéfinis, il apparaissait nécessaire pour le Conseil d'Etat d'inscrire la présente modification législative dans la vision qui prévaut dans ce domaine depuis plus de 2 ans maintenant. La vision stratégique 2012 reposait sur le désenchevêtrement des tâches liées à l'activité économique touristique. Trois domaines sont identifiés:*

- La promotion
- L'accueil
- L'offre

*Dans le même temps, Suisse Tourisme a inscrit la région Jura&Trois-Lacs comme nouvelle destination touristique. La société marketing est officiellement créée au 1<sup>er</sup> mai 2012. La présente loi entérine cette direction stratégique prise de concert avec les acteurs touristiques. La loi arrête le financement des compétences des différents acteurs. C'est pourquoi, la nouvelle loi reconduit les quatre sources de financement de la base légale actuelle. De plus, suite à la volonté exprimée par un grand nombre d'acteurs en lien avec le tourisme, elle introduit la possibilité pour le Conseil d'Etat, comme c'est le cas à Genève par exemple, de prélever une taxe d'encouragement au tourisme. Les professionnels qui paieront la redevance prévue par la loi sur les établissements publics (ci-après LEP) s'exécuteront, comme d'ailleurs les communes, en parallèle de l'Etat.*

*La loi sur le développement du tourisme arrête le principe d'un financement du développement alors que la LEP en fixe les détails. La loi n'entraîne aucune conséquence financière nouvelle. En effet, la subvention destinée à la promotion touristique (J3L) est inscrite au budget 2013 du fonctionnement de l'Etat.*

## **1. INTRODUCTION**

Le 12 octobre 2009, l'Etat, l'association Tourisme neuchâtelois, soit l'office du tourisme cantonal, et le réseau des villes de l'Arc jurassien, initiateur du projet de la société marketing Jura&Trois-Lacs, donnaient une conférence de presse conjointe destinée à

tracer les lignes stratégiques du développement touristique à l'horizon 2012. La présente modification législative s'inscrit parfaitement dans la ligne tracée conjointement et maintenue de concert, malgré l'imbroglio budgétaire tranché en faveur de l'association Tourisme neuchâtelois par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2009.

La vision stratégique 2012 reposait sur le désenchevêtrement des tâches liées à l'activité économique touristique. Trois activités traditionnelles des offices du tourisme peuvent être dégagées :

1. La promotion
2. L'accueil (points d'information touristique)
3. L'offre (les produits touristiques)

L'économie du tourisme repose en effet sur ces trois piliers qui concourent à l'essor d'une région. On le comprend aisément, un bon produit touristique est mauvais sans une promotion qui le fasse connaître et sans un accueil professionnel. Il en va de même pour l'accueil qui peut être en soi excellent, mais qui restera vain sans un produit touristique.

La vision stratégique a ensuite été approfondie au sein d'une commission *ad hoc* de l'association Tourisme neuchâtelois. Cette dernière a confirmé la répartition suivante du travail: à l'Etat la promotion; aux communes l'accueil; et aux professionnels du tourisme le développement de l'offre. Cette commission avait été constituée pour réfléchir aux missions futures de l'organisme en lien avec la création d'une nouvelle société marketing à l'échelle de la destination Jura&Trois-Lacs.. Ce projet a d'ailleurs bénéficié du soutien financier des cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne dans le cadre la politique régionale commune (NPR 2008-2011 BEJUNE). Dans le même temps, Suisse Tourisme a inscrit la région Jura&Trois-Lacs comme nouvelle destination touristique.

La société marketing est officiellement créée au 1<sup>er</sup> mai 2012. Une des missions traditionnelles des offices du tourisme consistant en la promotion touristique, on comprend que la promotion changeant d'échelle, les offices cantonaux doivent réorganiser leur travail. La présente loi entérine cette direction stratégique prise de concert avec les acteurs touristiques. La présente loi ne consiste qu'en une expression fidèle de cette stratégie concertée. Elle est donc brève, comme le rapport qui l'accompagne.

## **2. RAISONS D'ÊTRE DE LA LOI**

### **1. Pourquoi légiférer sur une branche d'activités économiques ?**

Une question fondamentale se doit d'être posée en premier lieu. Elle concerne l'existence même de la loi : pourquoi légiférer sur une branche économique ? Le tourisme est en effet une branche de l'économie, certes minime (1,7% du PIB cantonal). On entend déjà demander : et une loi sur l'encouragement de l'immobilier ? Ou une loi sur l'économie verte ?

La réponse n'est pas théorie, mais pratique. En premier lieu, le tourisme relève d'une politique publique rattachée au Département de l'économie, dans notre canton comme ailleurs en Suisse. Il dispose d'une base institutionnelle. Une loi sert alors d'instrument de mise en œuvre de cette politique.

Mais cet argument, qui s'appuie sur l'état de fait, n'est pas totalement satisfaisant. C'est pourquoi, il convient de justifier ce qui fonde l'existence de cette politique publique. Trois éléments rendent nécessaire l'action de l'Etat en matière de tourisme :

1. En raison de son impact territorial, l'économie du tourisme demande une coordination publique.
2. Le tourisme met en jeu des collectivités publiques de divers niveaux, notamment les communes, mais aussi la Confédération. L'Etat est donc appelé à jouer son rôle de coordination et de relais.
3. Enfin, l'Etat est maître de l'image du canton qu'il désire communiquer. C'est l'expression même d'une volonté politique. Développer le rôle du tourisme comme véhicule d'image est superflu et risquerait de rendre l'évidence aveuglante.

Au vu de l'implication politique et de ses conséquences pratiques, il est donc nécessaire de légiférer sur le tourisme.

## **2. Contours de la loi**

### ***Répartition des rôles***

Au vu de ce qui précède, on comprend mieux la répartition des rôles que dessinait l'horizon stratégique 2012. La promotion de l'image revient *de iure* à l'Etat, l'accueil, par son implication territoriale, aux communes et le développement de l'offre, par les compétences qu'il suppose, aux professionnels du tourisme.

En outre, le développement territorial du tourisme n'est pas oublié. Et l'art. 4, al. 2, charge l'Etat de ce rôle, dont le plan directeur cantonal constitue l'expression la plus complète à ce jour. La nouvelle politique régionale comporte également un volet touristique (12.0.23) qui vise précisément à faciliter le développement des infrastructures touristiques (PMO LPR 2012-2015).

Enfin, si l'Etat contraint les acteurs à financer les prestations qui leur incombent, il a paru sage de les laisser désigner l'organisme à qui ils souhaitent destiner leurs fonds. Pour faire simple, à la demande des acteurs du tourisme réunis dans l'association Tourisme neuchâtelois, l'Etat dessine un cadre de financement contraignant, mais désenchevêtrement oblige, il laisse les acteurs responsables de la désignation et de la gestion de l'organisme qu'ils désignent. Cette liberté n'est toutefois pas totale, puisque certaines règles du jeu, voulues par les acteurs du tourisme et plaisantes à l'Etat, demeurent, comme on le découvrira ci-dessous.

### ***Financement***

La loi arrête donc les compétences des divers acteurs. Mais elle assure également le financement de ces compétences. Cette demande a été explicitement formulée par la commission stratégique de l'association Tourisme neuchâtelois auquel l'Etat a participé. En effet, la question se pose de savoir jusqu'où l'Etat doit légiférer. Dans une perspective strictement libérale, on laisserait les acteurs s'entendre entre eux sur les buts (ce que nous avons fait) et rendrait chacun responsable du financement des prestations qu'il désire librement assumer. Or, il a paru plus sage à l'association que la loi contraigne les acteurs à financer les prestations de l'office du tourisme cantonal, soit l'accueil, le développement de l'offre et le confort de l'hôte. C'est pourquoi, la nouvelle loi reconduit les cinq sources de financement de la base légale actuelle, soit :

1. Une subvention de l'Etat pour la promotion
2. Une taxe par habitant payée par les communes pour financer l'accueil
3. Une part de la redevance des établissements publics affectée au développement de l'offre

4. Une taxe de séjour, payée par le touriste, financera le confort de l'hôte, par exemple la gratuité des transports publics.
5. Une taxe d'encouragement au tourisme.

Sous forme de tableau, la répartition est la suivante, les encaissements effectifs seront les suivants:

	Subvention	Taxe des communes	Redevance	Taxe de séjour
Accueil (TN)		X (850.000)		
Promotion (J3L)	X (720.000)			
Offre (TN)			X (1.000.000)	
Confort de l'hôte (TN)				X (700.000)

La nouvelle loi prévoit une subvention de l'Etat de Neuchâtel destinée à la promotion de l'image touristique. L'Etat prend en charge cette prestation. En effet, comme on le détaille ci-dessus, les trois domaines de l'économie touristique se tiennent, sans promotion, il est vain de développer l'offre et d'offrir un accueil de qualité. D'autre part, n'oublions pas le contrat que suppose la simplification des tâches. Chaque acteur doit assumer sa part du contrat. Les professionnels qui paieront la redevance prévue par la loi sur les établissements publics (ci-après LEP) s'exécuteront, comme d'ailleurs les communes, en parallèle de l'Etat. Cette disposition légale est une avancée par rapport à la loi actuelle, qui prévoit une possibilité de subvention de l'Etat.

### ***Les noms des acteurs touristiques***

La présente proposition de loi contient les noms d'acteurs touristiques. C'est un parti pris issu de la consultation, qui permet de clarifier le débat et les missions de chacun.

### ***Lien avec la LEP***

Un dernier élément technique mérite d'être relevé. Dans le corps légal, il est fait mention à deux reprises de la loi sur les établissements (arts 7 et 8). Les liens sont suffisamment clairs pour ne pas s'y attarder. Relevons brièvement que la loi sur le développement du tourisme arrête le principe d'un financement du développement alors que la LEP en fixe les détails que précise le rapport à l'appui de la loi. Une redevance sera perçue auprès des hôteliers et restaurateurs, entendu de la manière la plus large possible (traiteurs et chambres d'hôtes incluses). Cette redevance connaît deux affectations:

1. le développement de l'offre touristique;
2. la formation.

### ***Taxe de séjour***

La taxe de séjour obéit à un principe identique, pour des raisons d'efficience administrative. En effet, il a paru juste de charger le même service de la compétence d'encaisser la redevance des établissements publics et les taxes de séjour.

En outre, l'association "Tourisme neuchâtelois" reversera une partie de la taxe aux actuelles associations de développement touristique élaborant des produits destinés à améliorer le confort des hôtes (cinéma plein-air, transports publics gratuits, etc.). On vise ainsi à un gain d'efficience, et surtout de professionnalisation de l'offre touristique.

### **La taxe d'encouragement au tourisme**

La mention de cette taxe dans le projet de loi est issue de la consultation. En effet, Gastro Neuchâtel, Hôtellerie Suisse-Romande, en accord avec l'association "Tourisme neuchâtelois" ont manifesté le très vif intérêt à ne pas être les seules entités privées à payer pour le développement du tourisme. Au terme de négociations menées au sein du comité de Tourisme neuchâtelois, le Conseil d'Etat propose d'inclure dans le texte la possibilité d'élargir le cercle des contributeurs à l'essor touristique. Les critères de taxation (zones géographiques ainsi que types d'entreprises), comme le seuil touristique permettant de déclencher l'application de cet article législatif, seront définis dans la réglementation *ad hoc*.

## **3. CONSEQUENCES FINANCIERES**

La loi n'entraîne aucune conséquence financière nouvelle. La subvention destinée à la promotion de l'image est inscrite au budget 2013 du fonctionnement de l'Etat.

## **4. REFORME DE L'ETAT**

Le Département de l'économie a fait figure de pionnier dans la gouvernance des partenariats, puisqu'en décembre 2009, il a proposé au Conseil d'Etat que l'Etat démissionne du comité de Tourisme neuchâtelois pour des motifs évidents de bonne gouvernance. En effet, il est impossible de participer, en tant que membre, au comité d'une association que l'Etat subventionne, *a fortiori* s'il occupe une place de direction, vice-présidence en l'occurrence. On ne peut pas être juge et partie.

## **5. RESULTAT DE LA CONSULTATION**

Le projet législatif soumis à consultation a suscité des demandes d'amendements que le Conseil d'Etat a repris à son compte, suite à diverses réunions de négociation, notamment avec le comité *in corpore* de Tourisme neuchâtelois. Ainsi la raison sociale des entités bénéficiaires de subventions (au sens de la loi sur les subventions) figure-t-il à présent dans le corps législatif. Il en va de même pour l'introduction d'une taxe d'encouragement au tourisme. Le Conseil d'Etat a également adapté le montant perçu auprès des communes en reprenant le modèle actuellement en vigueur, tout en maintenant la somme inchangée (850.000 francs). Il a par contre maintenu sa disposition touchant à la répartition de la taxe de séjour, car il estime que le projet législatif suppose une professionnalisation accrue.

D'une manière plus large, le Conseil d'Etat a également tenu à renforcer dans le phrasé législatif l'importance économique du tourisme et l'encouragement à une promotion touristique au sens large, qui inclut en la dépassant (*Aufhebung*) la promotion de l'image.

## 6. VOTE DU GRAND CONSEIL

En application des articles 57, alinéa 3, de la Constitution cantonale, et 4, alinéa 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, les lois et décrets qui entraînent une dépense nouvelle unique de plus de 5 millions de francs doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Sans incidence financière, le projet de loi ici présenté ne prévoit pas de dépense. Aussi, il n'est pas soumis à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil mais à la majorité simple des votants.

## 7. CONCLUSION

La présente loi arrête le rôle des acteurs du développement du tourisme. Elle fixe le cadre de financement des prestations essentielles à l'activité économique touristique. Elle propose certaines règles du jeu destinées à garantir une certaine cohérence territoriale fonctionnelle (destination Jura&Trois-Lacs) et cantonale (zones de développement touristique), ainsi qu'une unité d'action.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 janvier 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
P. GNAEGI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

# Loi sur le développement du tourisme (LTOUR)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 janvier 2013,  
*décède:*

## CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

But **Article premier** <sup>1</sup>La présente loi a pour but de favoriser l'économie touristique du canton, au niveau de la promotion du développement, de l'accueil et de l'offre touristiques.  
<sup>2</sup>Par ailleurs, elle arrête le financement des prestations destinées à améliorer le confort des hôtes.

Définition **Art. 2** <sup>1</sup>Par promotion, on entend tout moyen destiné à mettre en valeur la région concernée.  
<sup>2</sup>Par accueil, on entend les infrastructures destinées à conseiller et à informer les visiteurs de l'offre touristique cantonale, notamment les bureaux d'accueil.  
<sup>3</sup>Par offre, on entend tout produit touristique destiné à attirer des visiteurs, notamment des offres de loisirs attractifs, des circuits touristiques, une mise en réseau de produits.  
<sup>4</sup>Par hôte, on entend toute personne séjournant au moins une nuit dans un établissement actif dans l'hôtellerie ou dans la parahôtellerie situé dans le canton.  
<sup>5</sup>Par prestations destinées à améliorer le confort des hôtes, on entend des prestations ayant pour vocation de faciliter le séjour des hôtes et leur accès aux produits touristiques.

Organisation **Art. 3** Le Conseil d'Etat désigne le département responsable de la mise en œuvre de la présente loi; le département peut déléguer ses compétences à un service.

## CHAPITRE 2 Répartition des tâches

État **Art. 4** <sup>1</sup>L'Etat promeut et soutient le développement de l'économie touristique du canton. A cette fin, le Conseil d'Etat arrête les principes directeurs de la politique touristique du canton.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat définit, dans le cadre de l'aménagement du territoire et en veillant à la sauvegarde des sites protégés, les régions, localités ou sites naturels offrant un intérêt touristique ainsi que les équipements de base.

<sup>3</sup>Il mène ces tâches en collaborant avec d'autres collectivités publiques et en s'appuyant sur des organismes compétents en la matière.

<sup>4</sup>Il veille à la coordination stratégique des activités déployées par les autres collectivités publiques et les organismes compétents.

Tourisme  
neuchâtelois

**Art. 5** L'association "Tourisme neuchâtelois" est chargée de la coordination opérationnelle des organismes compétents. Le Conseil d'Etat précise les tâches dévolues à cette association dans le règlement d'application de la présente loi.

Jura & Trois-Lacs

**Art. 6** L'association "Jura & Trois-Lacs" est chargée de la promotion touristique du canton.

### CHAPITRE 3 Financement

Promotion  
touristique

**Art. 7** <sup>1</sup>L'État finance:

a) la promotion touristique du canton;

b) la promotion d'événements touristiques de nature à favoriser la notoriété du canton.

<sup>2</sup>Il verse la subvention prévue à la lettre a à l'association "Jura & Trois Lacs".

Accueil

**Art. 8** <sup>1</sup>L'État prélève auprès des communes une taxe fixe destinée à financer l'accueil, qui se monte au maximum à 3 francs par habitant et par an. Les communes disposant de bureaux d'accueil ou d'information sur leur territoire versent une taxe supplémentaire de 4 francs par habitant et par an.

<sup>2</sup>Il reverse le montant perçu à l'association "Tourisme neuchâtelois". .

Développement de  
l'offre

**Art. 9** <sup>1</sup>L'Etat prélève auprès des établissements publics, l'activité de traiteur et les manifestations publiques une redevance destinée à financer le développement de l'offre. La redevance est définie et prélevée conformément à la législation sur les établissements publics.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat reverse à l'association "Tourisme neuchâtelois". une partie de la redevance arrêté conformément à la législation sur les établissements publics.

Encouragement au  
tourisme

**Art. 10** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat peut percevoir une taxe d'encouragement au tourisme auprès des entreprises exerçant des activités économiques et commerciales bénéficiant des retombées directes ou indirectes du tourisme.

<sup>2</sup>Les entités soumises à la redevance au sens de l'article 7 sont exonérées.

<sup>3</sup>Le Conseil d'Etat établit par voie réglementaire la liste des groupes professionnels et les zones géographiques concernées.

<sup>4</sup>La taxe comprend une taxe de base de 375 francs par année et une part de 0.225% du chiffre d'affaires après déduction du montant minimal d'assujettissement à la TVA. Le chiffre d'affaires soumis est celui retenu pour le



calcul de la TVA. Le Conseil d'Etat peut réduire la taxe de base si l'activité n'est qu'occasionnelle.

Prestations aux hôtes

**Art. 11** <sup>1</sup>L'Etat prélève auprès des hôtes une taxe de séjour sur les nuitées destinée à améliorer le confort des hôtes. La taxe est définie et prélevée conformément à la législation sur les établissements publics.

<sup>2</sup>Le produit de la taxe est reversé à l'association "Tourisme neuchâtelois".

<sup>3</sup> L'association "Tourisme neuchâtelois" redistribue une partie du produit de la taxe aux entités œuvrant au confort de l'hôte. Le reste du produit de la taxe est affecté aux initiatives de l'association "Tourisme neuchâtelois" visant à améliorer le confort de l'hôte.

#### CHAPITRE 4

##### **Disposition pénale et voies de droit**

Disposition pénale

**Art. 12** Toute infraction à la présente loi et aux dispositions d'exécution édictées par le Conseil d'Etat est passible d'une amende.

Voies de droit

**Art. 13** <sup>1</sup>Les décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département, puis au Tribunal cantonal.

<sup>2</sup>La procédure de recours est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

#### CHAPITRE 5

Abrogation

##### **Dispositions finales**

**Art. 14** La loi sur le tourisme (LTour), du 25 juin 1986, est abrogée.

Référendum,  
promulgation et  
exécution

**Art. 15** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

<sup>3</sup>Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil

*Le président,*

*Les secrétaires,*