



Procédure de consultation
FER No 06-2024

Personne responsable:
Mme F. Teysseire

Date de réponse:
08.03.2024

Révision de l'Ordonnance 2 relative à la Loi sur le travail (OLT 2) : travail du dimanche dans les quartiers touristiques urbains

En premier lieu, nous saluons le fait que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ait placé la question de l'attractivité touristique des centres urbains parmi ses réflexions, lesquelles ont mené à la proposition de révision dont il est aujourd'hui question.

Si l'interpellation du DEFR début 2022, quant à la redéfinition de la notion de région touristique selon l'art. 25 de l'Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2), émane en premier lieu de Suisse Tourisme et des partenaires urbains, ce sujet préoccupe évidemment également le secteur du commerce de détail, dont la prospérité est indispensable pour renforcer l'attractivité des villes suisses, depuis de nombreuses années. Nous nous réjouissons dès lors vivement de prendre connaissance du contenu du projet relatif à l'évolution de la zone touristique pour les centres urbains.

Si nous partageons pleinement la conclusion selon laquelle il est nécessaire de mettre au point une solution équilibrée afin que les commerces des quartiers touristiques aient la possibilité d'occuper du personnel le dimanche pendant toute l'année pour que la Suisse gagne en attrait sur le plan international, nos associations sont malheureusement aujourd'hui forcées d'exprimer leur déception quant à la solution pratique proposée. En effet, à notre sens, la révision – en l'état – manque son objectif de dynamisation des centres-villes initialement souhaité.

Aussi, nous mettons ci-après en évidence les raisons de cette déconvenue, et proposerons des amendements à la révision présentée par le DEFR. **Nous appelons respectueusement le Conseil fédéral à modifier son projet en tenant compte de nos observations.**

I. Appréciation du projet

Objectif initial de la révision de l'OLT 2 et rôle crucial du commerce de détail

Pour tout pays, le tourisme est un secteur essentiel à sa prospérité économique et sociale.

En 2021, le tourisme avait généré une valeur ajoutée brute de l'économie nationale de plus de 16 milliards de francs (2,4 %) et a compté un total de près de 160 000 emplois en équivalents plein temps¹. En décembre 2023, Martin Nydegger, directeur de Suisse Tourisme déclarait qu'il s'agirait, pour la première fois dans l'histoire du tourisme suisse, de compter plus de 40 millions de clients en hôtels pour l'année écoulée². Cela n'a pas manqué de se confirmer au-delà des espérances en

¹ OFS | La Suisse en chiffres – Annuaire statistique 2022/2023 - Domaine statistique 10 – Tourisme, p. 239.

² Interview CH-Media, décembre 2023.

atteignant même 41.8 millions de nuitées en 2023, un niveau encore jamais atteint par le passé³.

À cet égard, il sied de relever que si l'on pense évidemment à la clientèle étrangère, on ne saurait en aucun cas négliger le tourisme interne dans la mesure où les diversités régionales que nous offre la Suisse incitent également nos concitoyens à voyager à l'intérieur des frontières pour leur plus grand plaisir⁴ et que la demande reste très élevée pour 2023 malgré un retour à la normale en termes de possibilités de déplacement à l'étranger (cf. pandémie)⁵.

À Genève, Adrien Genier, directeur de Genève Tourisme, avait annoncé que 2023 serait une année record pour le tourisme genevois, avec une hausse de plus de 7% des nuitées par rapport à 2019, année de référence avant-covid⁶. Cela n'a pas manqué de se confirmer puisque, l'année passée, toutes les régions touristiques de Suisse, excepté les Grisons et le Tessin, ont enregistré des augmentations de nuitées par rapport à 2022. La région zurichoise a connu la plus importante hausse (+1,0 million/+17,2%), suivie de la Région Berne (+742 000/+14,1%) et de Genève (+588 000/+19,8%)⁷. À la lecture de ces chiffres, on constate l'impact et la force que représente le tourisme pour les centres urbains.

L'importance du tourisme est donc indéniable pour la Suisse et ce sont les offres des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, de la culture et des loisirs suisses qui le font rayonner.

Or, la révision de l'OLT 2 proposée avait justement pour objectif initial de dynamiser plus particulièrement les centres-villes afin d'accroître l'attrait de la Suisse sur le plan international.

En effet, le tourisme constitue un facteur économique essentiel pour les villes et contribue à l'animation des centres. Outre une offre culturelle et de loisirs attrayante, cela implique également une **offre commerçante dynamique et complète**, soit notamment des possibilités de shopping le week-end dans les rues et quartiers très fréquentés, comme cela est proposé depuis longtemps dans les destinations de montagne suisses, autres régions phares (Gruyère, Lausanne-Ouchy, Montreux) et dans de nombreuses villes du monde entier. Une étude de la Chambre de commerce et de l'industrie du Bade-Wurtemberg datant de 2016 est par exemple parvenue à la conclusion que près de 50 % des dépenses des touristes à la journée sont effectuées dans le secteur du commerce, soulignant ainsi l'importance de celui-ci en tant que maillon de la chaîne de création de valeur touristique.

Pour ce faire, l'offre globale doit convaincre les visiteuses et visiteurs. Elle doit ainsi combiner restauration, attractions touristiques et magasins, dont un pourcentage suffisamment important est effectivement ouvert le dimanche. Les aspects liés à l'aménagement du territoire de cette combinaison sont, à juste titre, du ressort des cantons et des communes, ce qui permet de tenir compte des spécificités régionales. L'objectif de la libéralisation des heures d'ouverture en permettant une occupation de collaborateurs le dimanche est de générer un impact supplémentaire sur la création de valeur grâce à une offre globale attrayante avec des activités et des achats dans des zones clairement définies des centres-villes.

Les touristes étrangers s'attendent à pouvoir faire des achats toute la semaine, comme ils en ont l'habitude dans leur pays d'origine. Pendant les vacances, les hôtes ont davantage le temps et l'envie de dépenser de l'argent. L'offre de vente au détail des destinations de voyage complète les possibilités de shopping qu'ils connaissent chez eux. Il existe un énorme potentiel inexploité en matière d'achat dans les centres-villes. Cela vaut aussi bien pour les touristes suisses à la journée et les hôtes européens effectuant une escapade urbaine que pour les voyageuses et voyageurs en

³ Communiqué de presse de l'OFS « Hébergement touristique en 2023 », février 2024

⁴ En 2021, la demande de la clientèle suisse représentait 74,7% des nuitées enregistrées dans l'hébergement touristique suisse (OFS | La Suisse en chiffres – Annuaire statistique 2022/2023 - Domaine statistique 10 – Tourisme, p. 234).

⁵ Communiqué de presse de l'OFS « Hébergement touristique en 2023 », février 2024

⁶ Interview Léman Bleu du 5 janvier 2024.

⁷ Communiqué de presse de l'OFS « Hébergement touristique en 2023 », février 2024

provenance de marchés éloignés qui utilisent les villes comme des pôles pour leurs vacances en Suisse. La demande et le succès enregistrés par les commerçant·e·s des gares centrales et des aéroports ainsi que les besoins clairs de la population et des touristes parlent d'eux-mêmes. À cet égard, nous pouvons également relever qu'à Genève, le bilan tiré des ouvertures dominicales exceptionnelles des commerces permises par une loi expérimentale entre 2019 et 2020 avait mis en évidence une réelle augmentation du chiffre d'affaires (et non un lissage sur sept jours). Ces comportements ouvrent de nouvelles opportunités pour dynamiser les centres-villes ou certains quartiers ainsi que le commerce de détail stationnaire, assurant ainsi des emplois dans les centres-villes.

Dans d'autres pays européens, les magasins ouverts le dimanche font depuis longtemps partie du tourisme urbain. L'expérience d'achat locale joue alors un rôle clé pour l'animation des centres-villes. En l'absence de telles possibilités, les consommatrices et consommateurs utilisent de plus en plus Internet. En outre, pour les villes frontalières, les ouvertures dominicales des commerces des pays voisins incitent notamment avec succès la clientèle à s'y rendre pour consommer le dimanche, ce qui se traduit par une fuite des ressources au détriment du local. Compte tenu de la concurrence numérique et transfrontalière, un assortiment de produits adapté aux besoins de la clientèle est essentiel pour maintenir la compétitivité face à la concurrence internationale.

À cet égard, afin de citer un exemple genevois, une anecdote nous avait été rapportée il y a quelque temps par un membre de la direction de Palexpo, Centre international d'expositions et de congrès de Genève, qui illustre le rôle crucial d'animation que peut remplir le commerce de détail dans une ville : alors que Genève figure régulièrement dans les derniers choix en compétition pour définir la destination d'une exposition ou d'un congrès, celle-ci est finalement régulièrement mise de côté par les organisateurs au motif qu'elle n'est pas suffisamment « vivante » le week-end pour accueillir les participants aux événements, notamment en corrélation avec les possibilités de shopping qui y sont offertes.

Partant, il est clair qu'une attention particulière doit être apportée au commerce de détail dans les centres-villes afin de soigner l'attractivité touristique suisse, dont il fait partie intégrante. Pour ce faire, la FER est persuadée que la solution consistant à permettre aux commerces des quartiers touristiques d'occuper du personnel le dimanche pendant toute l'année est une mesure des plus éclairées.

Cependant, il nous apparaît que les différentes conditions posées par la révision de l'OLT 2 proposée ne sont pas à même d'atteindre le but initial visé – à savoir dynamiser et renforcer l'attrait des centres-villes suisses – et pourraient même s'avérer autrement contre-productives, pour les raisons suivantes :

Limitations

- **Limitations quant à l'assortiment des commerces et à l'origine de leur clientèle**

La révision proposée prévoit qu'un commerce serait autorisé à occuper du personnel le dimanche uniquement s'il répond aux besoins spécifiques des touristes ou aux besoins du tourisme international. Un commerce est considéré remplir cette deuxième condition si :

1. Il propose une offre de marchandises selon l'art. 25, al. 4, let. a, à savoir axée sur le tourisme international et comprenant principalement des produits de luxe, en particulier dans les domaines de l'habillement et des chaussures, des accessoires, des montres et bijoux ainsi que des parfums, et
2. Dans la mesure où le chiffre d'affaires qu'il génère provient pour l'essentiel des ventes réalisées auprès de la clientèle internationale.

Or, force est de constater que ces impératifs ne revêtent que peu de sens à la lumière du but visé et sont, en outre, susceptibles d'établir des distorsions de concurrence peu souhaitables :

- **Impact sur l'attrait des centres-villes et interdépendance des commerces** : l'introduction de zones touristiques devrait répondre à tous les besoins des touristes en matière de shopping. Pour les touristes qui visitent une ville, flâner dans les rues commerçantes et faire des achats relève de l'expérience de voyage. Cette dernière ne se limite pas à la possibilité d'acheter un guide touristique ou une cloche de vache. Dans un État libéral, il n'appartient pas aux autorités de dicter aux consommatrices et consommateurs leurs besoins. Les zones touristiques ont pour but de permettre une expérience d'achat diversifiée et attrayante dans des zones clairement définies le dimanche également et, ainsi, de rendre les villes plus vivantes. Limiter l'assortiment est déconnecté de la pratique et injuste. Il est, par ailleurs, patent que des litiges d'interprétation surviendront quant à l'assortiment visé en l'absence de définition claire et, pour les commerces offrant un assortiment hybride, il sera en pratique difficile d'opérer une distinction entre leurs différents rayons et d'en prohiber l'accès aux consommateurs pour d'obscurs motifs sémantiques (« *besoins du tourisme international* »). **Du point de vue touristique, il est absurde d'ouvrir seulement quelques commerces, voire certaines parties de ceux-ci et pas d'autres. Pour les touristes, il serait incompréhensible que seuls des groupes cibles du segment du luxe puissent faire leurs achats le dimanche.**

De plus, les centres-villes recèlent un énorme potentiel commercial inexploité, notamment pour les touristes à la journée, dont l'économie locale pourrait profiter. De nombreuses petites enseignes suisses jalonnent nos rues, regorgent de pépites d'artisanat suisse et offrent ainsi la possibilité aux touristes de **réellement connaître la diversité de nos produits et les spécificités de notre assortiment local**. Réduire la zone touristique aux magasins de souvenirs et au secteur du luxe – lesquels ne sont au demeurant que rarement des enseignes suisses – priverait ainsi les touristes de ces découvertes et n'avantagerait en rien notre économie.

En outre, le projet se doit de s'adresser à tous les touristes et la limitation de l'ouverture aux commerces du luxe et boutiques souvenirs renvoie malheureusement le message peu avenant selon lequel la Suisse serait une destination uniquement accessible aux nantis. Nous doutons que tel soit le souhait du DEFR : **la Suisse est un pays merveilleux à visiter pour toutes les bourses** et se doit de le confirmer.

Finalement, la limitation de l'autorisation d'occuper du personnel le dimanche qu'à certains commerces renvoie à la douloureuse période pandémique où la différenciation entre « essentiels » ou « non-essentiels » avait eu un impact psychologique et social conséquent que le secteur du commerce de détail conserve encore amèrement en mémoire. **Aucune distorsion entre les commerces basée sur leur assortiment ne doit dès lors être réintroduite par la révision de l'OLT 2**. À cet égard, il est d'ailleurs avéré que **les commerces sont extrêmement interdépendants** : afin qu'une rue s'anime, il est nécessaire que tous les commerces soient impliqués et puissent apporter leur pierre à l'édifice. Ce mécanisme a pu être constaté à Genève lorsque tous les commerces bénéficiaient de l'autorisation d'occuper du personnel le dimanche entre 2019 et 2020 :

- Certains commerces avaient l'habitude d'ouvrir le dimanche sans employer de personnel. Or, lorsque les enseignes ont été autorisées à occuper du personnel, les commerces sans personnel et coutumiers du travail dominical ont constaté une augmentation de leur chiffre d'affaires pour leur plus grande satisfaction lorsque tous leurs voisins qui ne peuvent usuellement fonctionner sans personnel étaient ouverts ;
- À l'inverse, ces ouvertures ont été un échec dans certaines rues lorsque seuls quelques commerces ont joué le jeu.

Le succès et l'attrait d'une « zone shopping » implique une offre diversifiée et complète, soit l'accessibilité à un maximum de commerces. Tel est d'ailleurs actuellement le cas dans les zones touristiques « de montagne » : tous les commerces sont ouverts, sans limitation quant à leur

assortiment, et la formule fonctionne depuis de nombreuses années. Si sur une rue habituellement commerçante, seules deux enseignes se voient offrir la possibilité d'ouvrir, ces dernières risquent d'y renoncer au motif que, seules, elles n'auraient pas suffisamment d'attrait pour faire se déplacer la clientèle et travailleraient alors à perte. Ce phénomène est d'autant plus plausible dans la mesure où des compensations financières importantes sont prévues par la révision : **il doit économiquement valoir la peine d'ouvrir et tel n'est pas le cas si, en contrepartie de charges importantes, on limite d'entrée de jeu artificiellement le flux de consommateurs en réduisant les zones commerciales à quelques enseignes.** Si la révision de l'OLT 2 devait maintenir ce principe, le résultat pourrait constituer en une zone touristique théorique avec toutefois aucun commerce ouvert en pratique, même pour ceux qui bénéficieraient de l'autorisation d'occuper du personnel le dimanche.

○ **Origine de la clientèle**

En premier lieu, le conditionnement de l'autorisation d'occuper du personnel le dimanche au fait que le chiffre d'affaires d'un commerce provienne pour l'essentiel des ventes réalisées auprès de la clientèle internationale revient à nier l'importance du tourisme interne suisse. Comme vu précédemment, la mobilité de loisirs des Suisses à l'intérieur du pays est conséquente et digne d'intérêt : elle doit être prise en considération.

En second lieu, il est factuellement impossible de vérifier le chiffre d'affaires de tous les magasins en fonction du marché de provenance de la clientèle, tant pour les commerces que pour les organes de contrôle. Cette condition reviendrait donc à annihiler complètement l'existence d'une zone touristique dès la promulgation de la révision de l'OLT 2.

Il nous semble donc que le seuil minimal du nombre de nuitées générées par les hôtes étrangers pour définir le périmètre des quartiers touristiques urbains suffit à atteindre l'objectif principal de la révision, à savoir augmenter l'attrait des villes suisses sur le plan international. Il n'est nul besoin d'appliquer encore un critère supplémentaire relatif à l'origine de la clientèle aux commerces sis dans ladite zone et ce notamment pour les raisons évoquées ci-dessus.

À cet égard, la FER demande que la limite de la part étrangère des nuitées soit fixée à 30 % du total des nuitées. Un seuil de 50 % de nuitées générées par les hôtes étrangers ne tient pas suffisamment compte des besoins des touristes à la journée, en particulier pour les villes de plus de 60 000 habitant·e·s situées à proximité des cinq plus grandes villes du pays et ne disposant pas d'infrastructures hôtelières adéquates.

● **Compensations pour le travail du dimanche qui vont au-delà des prescriptions légales**

L'al. 4 de l'art. 25a proposé par la révision de l'OLT 2 prévoit que « *les travailleurs concernés bénéficient de compensations pour le travail du dimanche qui vont au-delà des prescriptions légales* ».

Le commerce de détail joue un rôle central dans l'animation des centres-villes. Imposer des réglementations particulières uniquement à cette branche en matière de compensations supplémentaires pour le travail du dimanche est déconnecté de la pratique et pousserait le commerce de détail à se distancier de l'idée de zones touristiques urbaines, voire à la combattre activement. Cela enverrait un signal désastreux au tourisme urbain et irait fondamentalement à l'encontre de l'objectif de l'initiative. Il faut préserver la liberté d'action des branches en matière de partenariat social.

L'aménagement de zones touristiques s'effectue dans le respect des dispositions de la Loi sur le travail et celle-ci protège déjà le personnel qui travaille le dimanche puisque les compensations qu'elle exige sont considérées comme suffisantes pour le secteur de l'hôtellerie, la restauration, la culture, etc. Prévoir une règle différente pour le commerce de détail créerait une distorsion de concurrence par rapport à ces autres secteurs alors que tous contribuent à une offre touristique de qualité sur un pied d'égalité.

À Genève, les compensations actuelles pour le commerce de détail vont déjà bien au-delà de celles de la Loi sur le travail, mais cette exigence pourrait ne pas se révéler supportable dans d'autres cantons, ce qui créerait – en outre – une distorsion de concurrence entre les cantons.

- **Limitations tirées de l'art. 25 al. 3 et 4 OLT 2**

Nous relevons que la plupart des limitations de la révision de l'OLT 2 sont celles qui prévalent pour les centres commerciaux (art. 25 al. 3 et 4). Cependant, les objectifs et le fonctionnement d'un centre urbain ne sauraient être comparés à celui d'un centre commercial, tant leurs missions, rôles économique et social, apports pour la prospérité du pays ainsi que besoins en termes d'animation diffèrent. Dès lors, la FER estime que ce parallélisme n'a pas lieu d'être et que ces limitations doivent être revues.

Conclusion

L'idée d'introduire des zones touristiques dans les villes suit une tendance sociale et économique internationale : la FER salue chaleureusement la volonté du DEFR de vouloir offrir l'opportunité aux villes suisses de rester dans la course de l'attractivité touristique.

Toutefois, les différentes dispositions du projet s'avèrent malheureusement inadaptées au marché et ne servent en aucun cas l'objectif de dynamiser les centres-villes. À les étudier de plus près, elles pourraient même, au final, s'avérer contre-productives en instituant des zones touristiques sur le papier sans que celles-ci ne puissent réellement voir le jour en pratique, ce qui fausserait le bilan de la mesure souhaitée par le DEFR.

Dès lors, la FER propose ci-dessous des modifications substantielles de l'article 25a de l'ordonnance 2 du SECO. Nous appelons le Conseil fédéral à modifier le projet en ce sens, à renoncer aux obstacles irréalistes pour le commerce de détail et à ne pas introduire de nouvelles réglementations relatives au marché du travail, afin de renforcer durablement le tourisme urbain.

II. Amendements proposés

Art. 25a Magasins situés dans des quartiers touristiques urbains

Alinéa 1: *Sont applicables aux magasins suivants situés dans des quartiers touristiques urbains et aux travailleurs qu'ils affectent au service à la clientèle l'art. 4, al. 2, pour tout le dimanche ~~et l'art. 12, al. 1^{bis}~~ l'art. 8, al. 1, l'art. 12, al. 1 et l'art. 14, al. 1.:*

- a. — magasins répondant aux besoins spécifiques des touristes;*
- b. — magasins répondant aux besoins du tourisme international.*

Alinéa 2: *Sont considérés comme quartiers touristiques urbains les quartiers des villes de plus de 60 000 habitants dans lesquels la part des hôtes étrangers représente au moins ~~50~~ **30** % de l'ensemble des nuitées. Les cantons désignent les quartiers qui constituent des quartiers touristiques urbains; ces derniers doivent proposer une large gamme de services d'hébergement, d'offres culturelles et culinaires accessibles à pied.*

Alinéa 3: *Un commerce est considéré comme répondant aux besoins du tourisme international:*
a. — s'il propose une offre de marchandises selon l'art. 25, al. 4, let. a; et
b. — dans la mesure où le chiffre d'affaires qu'il génère provient pour l'essentiel des ventes réalisées auprès de la clientèle internationale.

Alinéa 4: *Les travailleurs concernés bénéficient de compensations pour le travail du dimanche qui vont au-delà des prescriptions légales.*